Die Ministerverantwortlichkeit in Bayern.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Facultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

ARTHUR TEUTSCH

aus Venningen

Rechtspraktikant am kgl. Bezirks-Amt Landau.

Approbiert am 19. Juni 1903.

EDENKOBEN.
Buchdruckerei von H. Mietens.
1903.

44

Die Ministerverantwortlichkeit in Bayern.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Facultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

ARTHUR TEUTSCH

aus Venningen

Rechtspraktikant am kgl. Bezirks-Amt Landau.

Approbiert am 19. Juni 1903.

EDENKOBEN.
Buchdruckerei von H. Mietens.
1903.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549826_0021

Meinen lieben Eltern und Brüdern

in Dankbarkeit

gewidmet.

Die sprichwörtlich bekannte Tatsache, dass in Bayern eine Person, die durch das Vertrauen der Krone zum Minister berufen wird, bis zum Tode das Ministeramt bekleidet, wurde durch die letzten politischen Ereignisse widerlegt.

Das Aufeinanderplatzen der politischen Parteien hatte ganz unerwartet den Sturz des Ministers für Kirchen- und Schulangelegenheiten[1]) und des Ministers des kgl. Hauses und des Aeussern[2]) zur Folge gehabt.

Wenn heute auch die Akten des Staatsarchivs noch unzugänglich sind, und infolge dessen lediglich Vermutungen — wenn auch berechtigte — über den Grund des Sturzes der beiden Minister aufgestellt werden können, soviel jedoch kann als sicher angenommen werden, dass das politische Ränkespiel der Parteien eine grosse, wenn nicht ausschlaggebende Rolle dabei spielte.

Mag dem sein, wie ihm wolle, hier soll nicht der Standpunkt des Für oder Wider eingenommen werden, für uns soll es sich bei der aktuellen Bedeutung der Ministerverantwortlichkeit nur darum handeln, Klarheit darüber zu bekommen, ob und in welcher Weise die Minister in Bayern für ihre Handlungen verantwortlich sind.

Damit sind auch die Grenzen gezogen, innerhalb deren sich die Ausarbeitung des zu behandelnden Themas zu bewegen hat.

Zunächst wollen wir einen historischen Rückblick auf die Verwaltungs- und Behördenorganisation in Bayern werfen. Es ist jedoch für die Zwecke unseres Themas nicht erforderlich, hiebei soweit auszuholen, dass wir auf die Urzeit des alten bayrischen Herzogtums zurückgehen, es genügt vollkommen, eine kurze Darstellung der Verhältnisse vom Jahre 1180 ab, an dem der Regierungsantritt der Wittelsbacher erfolgte, zu geben.

---

[1]) cfr. Ministerialblatt für Kirchen- und Schulangelegenheiten von 1902, Seite 331.

[2]) cfr. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Bayern 1903, Seite 50.

Organismus der Verwaltung

a. im Mittelalter.

Schon lange bevor auf Grund der Verleihung des Herzogtums an Otto von Wittelsbach im Jahre 1180 die Landeshoheit in Bayern erblich geworden war, übte der Kurfürst in Unterordnung unter die Reichsgewalt schon seit Jahrhunderten alle wesentlichen Hoheitsrechte in seinem Lande aus, so insbesondere die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt, die Justiz- und die Polizeigewalt, die Finanz- und die Militärgewalt.

Auch im Mittelalter lag in den Händen des Landesherrn die Centralregierung. In der Person des Fürsten vereinigte sich die obere Gerichtsbarkeit, die Kriegs-, Finanz- und Verwaltungshoheit.

Während ursprünglich die Ministerialität die Basis des Hofdienstes bildete, so dass zumeist Mitglieder herzoglicher Ministerialen-Familien als Hofbeamte bestellt wurden, sehen wir bald einige Hofämter in den erblichen Lehensbesitz gräflicher und Ministerialen-Geschlechter übergehen. Für die meisten Hofämter dagegen war der reine Amtscharakter jedenfalls schon im 14. Jahrhundert zur Geltung gekommen, deren Inhaber vom Herzog nach Belieben ein- und abgesetzt wurden.

Bald ergab sich bei der Fülle der auftauchenden wichtigen Fragen für die Landesherren die Notwendigkeit, solche mit Männern ihres Vertrauens zu beraten.

Als oberste Aemter treten uns entgegen:

1. Seit Mitte des 13. Jahrhunderts das Amt des Hofmeisters[1]), der das ganze Hofwesen leitete, die Aufsicht über die Hofknechte und das ganze Hofgut hatte. Der Hofmeister wurde im Laufe der Zeit Stellvertreter des Landesherrn bei der Rechtsprechung; er wurde Vorsitzender des Hofgerichts, dann wurde er Mitglied des Rats, den der Landesherr um sich hatte, er wurde Präsident des Hofrats.

2. Der zweitwichtigste Hofbeamte ist der Marschall. Er hatte die Aufsicht über den Marstall, die berittenen Knechte und

[1]) cfr. E. Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation 1889, § 13, Bd. I.

das Gefolge des Fürsten; später wurde ihm die Kriegsaufsicht verliehen (Feldmarschall). Daraus entwickelte sich eine Oberaufsicht über die dem Herzog zum Reiterdienste Verpflichteten. Die gesamte Kriegsmannschaft war seinem Oberbefehle unterstellt.

3. Das Amt des Kämmerers[1]). Diesem war ursprünglich die Obsorge für die persönlichen Bedürfnisse der Fürsten, die Aufsicht über die Garderobe und den Schatz übertragen. Er war der Verwalter aller landesherrlichen Einkünfte und wurde im Laufe der Zeit der höchste Finanzbeamte.

4. Das Amt des Kanzlers. Zuerst wurden Angehörige des Klerus, dann Rechtsgelehrte mit der Führung des Kanzleramtes betraut. Der Kanzler war eine sehr einflussreiche Persönlichkeit in der Umgebung des Herzogs, dem die formelle Erledigung aller wichtigsten Regierungs-Geschäfte zufiel.

Die Inhaber dieser Aemter versammelte der Landesherr in einem Rat um sich und führte mit denselben die Regierung in oberster Instanz.[2])

Dieser Centralverwaltung unterstanden die **Mittelbehörden.**[3])

In Folge der territorialen Vergrösserungen Bayerns unter den ersten Wittelsbachern ergab sich die Unmöglichkeit, dass der Landesherr ferner wie in den früher einfachen Verhältnissen mit einigen Räten den Regierungsaufgaben in dem ganz ausserordentlich erweiterten Territorium genügen könne. Die Erkenntnis der Notwendigkeit, für eine regelmässige Stellvertretung des Herzogs zu sorgen, führte zu einer Einteilung des Herzogtums in einzelne Verwaltungsbezirke, die sog. Vitztumämter.[4]) An der Spitze eines Vitztumamtes stand der Vizedom, der der Vertreter des Landesherrn in jeder Beziehung war.

Aus diesem Amte entwickelte sich das Rentamt.[5]) Der Rentmeister wurde die Hauptfinanzbehörde und die Kontrollbehörde des Finanzkreises. Er kam auch in Besitz der Gerichtsgewalt, der Polizei- und Befehlshabergewalt. Er besichtigte die militärischen Einrichtungen und nahm seine rentmeisterlichen Umritte vor. Eine Reminiscenz dieser Einrichtung bilden unsere heutigen Oberrechnungsräte.

Dann bestanden noch **Unterbehörden.**[6]) Die vorerwähnten Verwaltungsbezirke waren in kleinere Bezirke geteilt, an deren

---

[1]) cfr. Rosenthal a. a. O. § 14.
[2]) cfr. Rosenthal Seite 252 ff. a. a. O.
[3]) cfr. Rosenthal a. a. O. S. 275 ff. Riezler, Geschichte Bayerns 1880, Bd. II, S. 172 ff.
[4]) cfr. L. Rockinger, die altbayrischen landständischen Freibriefe 1853, Seite 53.
[5]) cfr. Rosenthal S. 278 und 288 ff. a. a. O.
[6]) cfr. Rosenthal a. a. O. § 17, S. 322 ff.

Spitze der Landrichter stand, der zugleich auch Verwaltungsbeamter war. Neben ihn traten später der Pfleger und der Kastner.

b. im 16. Jahrhundert.

Das 16. Jahrhundert war ein Wendepunkt in der Entwicklung von ganz Europa auf geistigem und wirtschaftlichem Gebiete. Auch das Staatsleben in Bayern wurde von dieser Entwicklung sehr erheblich beeinflusst.

Das Vitztumamt bestand auch in diesem Jahrhundert weiter. Als neue Bildung tritt uns seit 1550 die Hofkammer[1]) entgegen. In ihr concentrierte sich die gesamte Finanzverwaltung des Landes in oberster Instanz. Zu den vornehmsten Aufgaben der Hofkammer zählt die Führung der Aufsicht über den Dominialbesitz des Herzogs, die Mitwirkung bei Verleihung von Lehen, die Verwaltungsaufsicht über die Regalien.

Im Jahre 1557 wurde der geistliche Rat[2]) geschaffen. Er hatte eine dreifache Aufgabe. Es oblag ihm die Wahrnehmung aller auf Aufrechterhaltung des katholischen Glaubens gerichteten landesherrlichen Anordnungen in Kultus und Lehre. Dann hatte er das Recht der Mitwirkung bei der Besetzung von Kirchenämtern und eine Kontrolle über die Ausübung der Kirchenämter, im Zusammenhang damit war ihm ein weitgehendes Straf- und Disciplinarrecht gegenüber dem Klerus eingeräumt. Der geistliche Rat wirkte auch mit bei der Verwaltung des Kirchenvermögens.

Dann wurde in diesem Jahrhundert der Kriegsrat[3]) als Centralstelle der Militärverwaltung gebildet und ferner der geheime Rat[4]) das höchste Kollegium, in und mit welchem der Landesherr die Regierungsangelegenheiten in Beratung nahm.

c. im 17. und 18. Jahrhundert.

An der Spitze der ganzen Verwaltung steht der geheime Rat.[5]) Unter Karl Albrecht wurde ein Ausschuss des geheimen Rats, die geheime Konferenz, gebildet, die aus einigen geheimen Rats- und Konferenzministern bestand. Jedem Minister war ein bestimmtes Departement zugeteilt. In dieser Einrichtung finden wir den Beginn der Ministerorganisation. Unter dem geheimen Rat bezw. neben demselben bestand eine Anzahl von obersten Behörden, so das Revisorium[6])

---

[1]) cfr. Rosenthal a. a. O. § 26, S. 461 ff.
[2]) cfr. Rosenthal § 27 a. a. O.
[3]) cfr. Rosenthal § 28 S. 529 ff. a. a. O.
[4]) cfr. Rosenthal § 29 S. 537 ff. a. a. O.
[5]) cfr. Lehrbuch des bayr. Verfassungsrechts von Dr. J. v. Pözl, V. Aufl. 1877 § 7.
[6]) cfr. Seydel, bayrisches Staatsrecht § 7 Bd. 1.

als oberste Justizbehörde in kirchlichen Sachen, dann der Hofrat der vorigen Periode, teils als Gerichts- teils als Verwaltungs-Behörde, und die Hofkammer als Finanzbehörde.

Als Mittelbehörde haben wir noch den Rentmeister, jetzt aber beschränkt auf die Finanzverwaltung.

In unterster Stufe treten uns die landesherrlichen Landgerichte und Pflegeämter entgegen.

d. in der Zeit von 1799—1808.

Die Resolution des Kurfürsten Maximilian Josef IV. vom 25. Februar 1799 führte eine neue Ministerialverfassung nach dem Realsystem ein.[1]) Es wurden vier Departements und zwar für die auswärtigen Geschäfte, die Finanzen, die Justiz und die geistlichen Angelegenheiten gebildet. An der Spitze jeden Departements stand ein geheimer Rats- oder Konferenzminister.

e. in der Zeit von 1808—1818.

Die Verfassung von 1808 bewirkte eine durchgreifende Aenderung in der Einrichtung der Staatsämter. Das Ministerium wurde in fünf Departements gegliedert: der auswärtigen Verhältnisse, der Justiz, der Finanzen, des Innern und des Kriegswesens.

Die ministerielle Gegenzeichnung wurde als notwendig für die Rechtskraft der Kgl. Dekrete erklärt. Die Minister, bestimmte die Verfassung ferner, sind für die genaue Vollziehung der Kgl. Befehle sowohl, als für jede Verletzung der Konstitution, welche auf ihre Veranlassung oder ihre Mitwirkung stattfindet, dem König verantwortlich.[2])

Die Verordnung vom 2. Februar 1817[3]) bestimmte: Die oberste vollziehende Gewalt bildet das Gesamtministerium. Es wird in fünf für sich bestehende Staatsministerien: des Hauses und des Aeusseren, der Justiz, des Innern, der Finanzen, der Armee eingeteilt. Jedes derselben wird mit einem eigenen Minister besetzt.

f. Jetzige Organisation der obersten Verwaltungsbehörden.

Die Formationsverordnung für die Ministerien vom 9. Dezember 1829[4]) beliess es zunächst bei den fünf Ministerien, welche die Verordnung vom 2. Februar 1817 bezw. der Kabinetsbefehl vom 15. April 1817 geschaffen hatte. Die Ministerialeinteilung hat sich indessen seither mehrfach geändert.

---

[1]) cfr. Sevdel a. a. O. § 32, S. 107.

[2]) cfr. der Abschnitt: Von der Ministerverantwortlichkeit vor der Verfassungsurkunde vom 16. Mai 1818.

[3]) cfr. Reg.-Bl. S. 49.

[4]) cfr. Reg.-Bl. S. 977.

Von 1848—1871 bestand ein Staatsministerium des Handels und der öffentlichen Arbeiten.[1]) Ein Staatsministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten besteht seit dem Jahre 1849.[2])

Danach gibt es nunmehr sechs Staatsministerien: des Kgl. Hauses und des Aeusseren, der Justiz, des Innern, des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten, der Finanzen und das Kriegsministerium.

Auf die Zuständigkeit und Geschäftsverteilung innerhalb der Ministerien können wir hier nicht eingehen,[3]) da dadurch der Rahmen der Arbeit überschritten würde.

Für den Begriff „Minister" ist weder die Bezeichnung der Beamten noch der Titel Minister entscheidend, es sei hier nur beispielsweise auf den Titel „Statthalter und Staatssekretär von Elsass-Lothringen" hingewiesen, die tatsächlich Minister sind, obwohl sie nicht so heissen.

Die amtliche Bezeichnung für den Inhaber eines Ministeriums ist in Bayern nunmehr „Staatsminister".[4])

Nach der Verordnung vom 26. März 1826, die Bildung des Kriegsministeriums betr.[5]) soll das Staatsministerium der Armee künftig Kriegsministerium genannt werden. Seit der Verordnung vom 31. Januar 1829 heisst der Inhaber des Kriegsministeriums „Kriegsminister", während die Chefs der übrigen Verwaltungszweige den Titel „Staatsminister" führen.

Bis zum Jahre 1817 ist auf Grund der bestandenen Kgl. Verordnungen durchgängig die Bezeichnung „Minister (Ministerium)" gebraucht worden. Der Ausdruck Staatsministerium kommt zum ersten Mal in dem Allerh. Kabinetsbefehl vom 2. Febr. 1817 — die Bildung und Einrichtung der obersten Stellen des Staates betr. — vor.[6]) Der Kabinetsbefehl vom 15. April 1817, die Formation

---

[1]) cfr. Verordnung vom 11. November 1848 und Verordnung vom 1. Dezember 1871, Weber, Gesetz- und Verordnungssammlung Bd. 4 S. 44, Bd. 9 S. 161. Durch die Verordnung vom Jahre 1871 werden die Geschäfte des aufgelösten Handelsministeriums dem Ministerium des Aeusseren und dem Kultusministerium zugeteilt; cfr. Pohl, Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts für Bayern Bd. I S. 280 bezüglich Zuteilung des Zollwesens vom Minister des Aeusseren an den Finanzminister. Hier sei auch noch erwähnt, dass mit Rücksicht auf unsere wirtschaftlichen Verhältnisse allem Anscheine nach demnächst — man spricht vom 1. Januar 1904 — wieder ein Handelsministerium eingerichtet wird.

[2]) cfr. Verordnung vom 27. Febr. 1847 — Weber Bd. 3 S. 659 — und Verordnung vom 16. März 1849 — Weber Bd. 4 S. 27.

[3]) cfr. hierüber Seydel a. a. O. § 121 und Stengel's Wörterbuch der Staatswissenschaften.

[4]) cfr. Allerh. Entschliessung vom 25. März 1848, die Bildung des Gesamt-Staats-Ministeriums und die Ernennung der Kgl. Staatsminister betr., Reg.-Bl. S. 161.

[5]) cfr. Reg.-Bl. S. 345.

[6]) cfr. Verh. d. K. d. Abg. des K. B. im J. 1840 S. 108 ff., 356, Beilagen-Bd. I.

der Ministerien betr., gebraucht promiscue die Bezeichnung „Staatsministerium“ und „Ministerium“. In der kurz darauf erlassenen Verfassungsurkunde wird der Ausdruck „Staatsminister“ und „Minister“ synonim gebraucht.[1])

Nach diesem historischen Rückblick kommen wir zum eigentlichen Gegenstand unserer Aufgabe, zu der Ministerverantwortlichkeit in Bayern. Doch können wir unsere Betrachtung darauf erst dann erstrecken, wenn wir uns über den Grund, das Wesen und die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit im Allgemeinen Klarheit verschafft haben. Hierüber wollen wir uns im nächsten Abschnitt verbreiten.

Die **Garantien** des öffentlichen Rechtes sind in den verschiedenen Kulturepochen und den einzelnen Staaten so verschieden wie das Recht überhaupt. Wie bei allem Rechte sind auch beim öffentlichen Rechte drei Arten von Garantien zu unterscheiden: soziale, politische und rechtliche Garantien. Die beiden ersten Arten scheiden aus unserer Darstellung aus. Die rechtlichen Institutionen, durch welche jene Garantien herbeigeführt werden, zerfallen in vier Klassen: Kontrollen, Rechtsprechung, Rechtsmittel, individuelle Verantwortlichkeit.[2]) Hier ist bloss von der letzteren zu handeln und zwar von der (individuellen) Verantwortlichkeit der höchsten Staatsbeamten, der Minister.

Unter einem Minister verstehen wir einen Staatsdiener, welcher dem Staatsoberhaupte unmittelbar untergeordnet ist, einen Teil der Staatsgeschäfte unter persönlicher Verantwortung leitet und durch seine Gegenzeichnung die Verantwortung für die Regierungsakte des Staatsoberhauptes übernimmt.[3])

Unter Verantwortlichkeit verstehen wir die Pflicht, über sein Verhalten Rechenschaft abzulegen und die daraus entsprungenen Folgen zu tragen.[4]) Diese Folgen können rein sittlicher Natur — sittliche Verantwortlichkeit — oder rechtlicher Natur sein — rechtliche Verantwortlichkeit.

---

[1]) cfr. auch die Verordnung vom 25. Oktober 1825, den Rang- und die Besoldungsverhältnisse der Kgl. Minister bei künftigen Anstellungen betr. und Verordnung v. 9. Dezbr. 1825, die Formation der Ministerien betr.

[2]) cfr. Jellinek, das Recht des modernen Staates, Bd. 1 S. 720 ff., Schmidt: Allgem. Staatslehre im Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften III, 1 1901 § 24 S. 201 ff.

[3]) cfr. über den Begriff „Minister“ Seydel am a. O.; G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl. § 184.

[4]) cfr. Pistorius, die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht 1891, Einleitg.

Letztere gliedert sich in straf- und zivilrechtliche, je nachdem ein Verstoss gegen ein Straf- oder ein Zivilgesetz gegeben ist. Damit ist der Umfang der Verantwortlichkeit, wie sie einen jeden Menschen treffen kann, also auch den Minister, wenn wir ihn uns als Privatperson vorstellen, erschöpft.

Die Verantwortlichkeit, die Gegenstand unserer Betrachtung ist, ist eine von ganz besonderer Art, sie ist eine mit der Person des Ministers verbundene, mit der eigentümlichen Stellung des Ministers zusammenhängende Verantwortlichkeit, die allein im Staatsrecht begründet ist und sonst niemand im Staate trifft.[1])

Da der Minister ein Staatsdiener ist, so ist er zunächst der daraus fliessenden staatsdienerlichen Verantwortlichkeit, der allgemeinen Beamtenverantwortlichkeit, unterworfen, die ihrer Natur nach eine zivil-, eine straf- und eine disciplinarrechtliche (staatsrechtliche) Verantwortlichkeit ist. Wird der Minister vermögensrechtlich ersatzpflichtig, so unterliegt er der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit, macht sich ein Minister eines Verstosses gegen die allgemeinen Strafgesetze, soweit sie die Beamtenqualität zur Voraussetzung haben, schuldig, so unterliegt er der strafrechtlichen Verantwortlichkeit,[2]) kraft der disciplinarrechtlichen Verantwortlichkeit unterliegt er der öffentlich-rechtlichen Dienst- und Disciplinargewalt. Die Geltendmachung der Disciplinargewalt gegenüber dem Minister ist allerdings praktisch bedeutungslos.[3])

Die Ministerverantwortlichkeit muss also von der allgemeinen Verantwortlichkeit, wie sie den Privatmann trifft, und derjenigen eines jeden Staatsdieners scharf getrennt werden.

Der **Grund** der Ministerverantwortlichkeit lässt sich nur aus dem Wesen der konstitutionellen Monarchie erklären. Sie hat erst den Begriff „Minister" geschaffen und dem Minister eine Stellung zugewiesen, welche eine eigenartige Verantwortlichkeit desselben — die Ministerverantwortlichkeit — begründet.[4])

Im Gegensatz zur absoluten Monarchie, in welcher der Souverän die gesamte Staatsgewalt in sich vereinigt und diese rechtlich unverantwortlich und vollkommen unbeschränkt ausübt — princeps legibus solutus est — sehen wir in der konstitutionellen

---

[1]) cfr. Rehm, allgem. Staatsrecht, S. 326, Krieghoff, die Ministerverantwortlichkeit in Theorie und Praxis, S. 36.

[2]) cfr. Allgemeine deutsche Strafrechtszeitung, herausgegeben von Holtzendorff 1863, S. 552.

[3]) cfr. hierüber unten die verschiedenen Theorien über die Natur der Ministerverantwortlichkeit, Pistorius a. a. O. Seite 183.

[4]) cfr. Jellinek: Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie, Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart 1882, Bd. 10, S. 304 ff.

Monarchie die Herrschergewalt des Monarchen durch das vom Volke gewählte und dasselbe repräsentierende Element, die Volksvertretung, beschränkt.

Im absoluten Staat besteht die Verantwortlichkeit der Minister nur gegenüber dem Fürsten, sie ist ein Ausfluss dessen unumschränkter Herrscherbefugnisse. Sein Herrscherwille ist allein massgebend bei der Durchführung der staatlichen Aufgaben, bei der Gesetzgebung, bei der Verwaltung. Der Einfluss der Beherrschten auf die Staatsgeschäfte ist ausgeschaltet. In einer absoluten Monarchie hat an der Verantwortlichkeit für die Politik ausser dem Souverän niemand einen genau nachweisbaren Anteil; fasst oder genehmigt dieser verhängnisvolle Beschlüsse, so kann niemand beurteilen, ob sie das Ergebnis eigenen moralischen Willens oder des Einflusses sind, den die verschiedenartigsten Persönlichkeiten männlichen und weiblichen Geschlechts, Adjutanten, Höflinge und politische Intriganten, Schmeichler, Schwätzer und Ohrenbläser auf den Monarchen geübt haben. Die allerhöchste Unterschrift deckt schliesslich alles; wie sie erreicht worden ist, erfährt kein Mensch.[1]) Aus unserer Betrachtung über die absolute Monarchie ergibt sich, dass natürlich die politische Verantwortlichkeit der Minister ebenso wenig als die rechtliche hervortritt.

Dass indes auch im absoluten Staat die Haftbarkeit der Minister rechtliche Gestalt annehmen kann, zeigt uns Russland, wo es besondere gesetzliche Bestimmungen gibt, um die Verantwortlichkeit der Minister zu realisieren. Allerdings ist hier die Einleitung einer Untersuchung gegen einen Minister durch den Reichsrat nur auf Grund eines kaiserlichen Befehles zulässig.[2])

Ganz anders sind die Verhältnisse in der ständischen, in der repräsentativen oder konstitutionellen Monarchie gelagert.[3])

In der ständischen Monarchie ist der Minister ebenso wie in der absoluten Monarchie gegenüber dem Fürsten verantwortlich, daneben besteht aber auch die Verantwortlichkeit gegenüber den Ständen. Besonders entwickelte sich hier die politische Verantwortlichkeit zu grösserer Bedeutung. Die in diesen Versammlungen geübte Kritik der ministeriellen Handlungen wird ein politisches Moment von grosser Tragweite. Ausserdem haben die Stände vielfach das Recht, von den obersten Beamten des Landesherrn in bestimmten Angelegenheiten Rechenschaft zu fordern. Doch steht es dem Monarchen völlig frei, welche Konsequenzen er aus einem solchen Vorgehen der Stände ziehen will.

---

[1]) cfr. Bismarck: Gedanken und Erinnerungen Bd. 1, S. 278.

[2]) cfr. Engelmann in Marquardsens Handbuch, 4. Bd. 2. Hbd. S. 68.

[3]) cfr. über diese Begriffe Rehm a. a. O. S. 184; Jellinek, das Recht des modernen Staats Bd. 1, S. 634 ff.

In Staaten mit parlamentarischer Regierung, z. B. England, Italien, Spanien, hat die Ministerverantwortlichkeit wieder eine ganz andere Gestalt bekommen. Hier spielt die politische Verantwortlichkeit eine viel grössere Rolle als in konstitutionellen Monarchien. Die Minister werden, wenn auch nicht rechtlich, so doch faktisch, durch den Willen des Parlaments berufen und abgesetzt.

Die eigentliche Ministerverantwortlichkeit finden wir in der konstitutionellen Monarchie.

Hier steht an der Spitze des Staates der — unverletzliche und unverantwortliche[1]) — Monarch als alleiniger Träger der Staatsgewalt, daneben aber in der Ausübung einzelner Rechte an die Zustimmung einer das ganze Volk repräsentierenden Körperschaft gebunden, deren bedeutungsvollste Tätigkeit in der Mitwirkung auf dem Gebiete der materiellen Gesetzgebung[2]) liegt.

Hinsichtlich der Verwaltung hat die Volksvertretung nur dadurch einen Einfluss erhalten, dass sie auch ein Mitwirkungsrecht bei Aufstellung des Budgets hat — dieses ist, wenn auch nicht materiell, so doch formell ein Gesetz — und so indirekt eine Kontrolle über die gesamte Verwaltung ausüben kann.

Diese der Volksvertretung eingeräumten Rechte, die ihr die Teilnahme an der staatlichen Willensbildung und Kontrolle der Regierung ermöglichen, würden illusorisch werden, wenn deren Beobachtung in das freie Belieben des unverantwortlichen Monarchen gestellt wäre.

Um nun eine Garantie dafür zu haben, dass die Regierung nur nach Gesetz und Recht geführt wird, ist der politisch und rechtlich verantwortliche Minister das notwendige Organ, dessen sich der Monarch bei seiner Regierungstätigkeit zu bedienen hat; eine Ausnahme bildet allein England.[3]) Keine Regierungshandlung des Monarchen ist rechtswirksam ohne die Zustimmung des Ministers; diese Zustimmung erhält ihren sichtbaren Ausdruck durch die Gegenzeichnung des Ministers. Erst durch die Kontrasignatur erhalten die Befehle des Monarchen in Regierungshandlungen rechtsverbindliche Kraft. Für jede Massregel, die der Minister durch seine Mitwirkung zu seiner eigenen macht, ist derselbe voll und ganz verantwortlich.

---

[1]) Die entgegengesetzten Grundsätze des deutschen Mittelalters gehen zur Genüge hervor aus dem Sachsenspiegel, Landrecht Buch 3, art. 52, 54, Schwabenspiegel, Lehenrecht 147b, und dem sächsischen Weichbild art. VIII., IX. Ueber Verantwortlichkeit der deutschen Fürsten bis zur Auflösung des Reiches cfr. Staatslexikon von Rotteck und Welcker, 12. Bd., S. 709.

[2]) cfr. über den Begriff Gesetz im materiellen und Gesetz im formellen Sinn Rehm a. a. O. S. 296 ff.

[3]) cfr. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1881, 1. Bd. S. 188.

Wenn Held (Verfassungsrecht S. 307) und Bischof (Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland S. 45 ff) die Gegenzeichnung als das ausschliessliche und notwendige Postulat zur Begründung der Ministerverantwortlichkeit bezeichnen, so steht dieser Auffassung der im ganzen Rechtsleben allgemein anerkannte Satz entgegen, dass auch Unterlassungen da, wo zu handeln Pflicht war, rechtliche oder strafbare Folgen nach sich ziehen. Die Gegenzeichnung hat für die Frage, wer ist verantwortlich, nur die Bedeutung eines authentischen Beweises für die Mitwirkung des den Akt des Souveräns gegenzeichnenden Ministers.

Neben der verfassungsrechtlichen Stellung des Ministers ist noch die verwaltungsrechtliche zu würdigen.[1]) Danach ist der Minister Chef des ihm zugeteilten Verwaltungszweiges. Auch als solchen trifft ihn die unbedingte Verantwortlichkeit für seine Geschäftsführung. In beiden Fällen ist der Minister in gleicher Weise verantwortlich.[2])

Wir glauben, den Nachweis erbracht zu haben, dass die Ministerverantwortlichkeit die konstitutionelle Monarchie einerseits voraussetzt, und dass sie andrerseits mit Notwendigkeit aus ihr folgt.[3])

Es sind zwar mannigfache Einwendungen gegen die Ministerverantwortlichkeit geltend gemacht worden, welche jedoch heute von der Wissenschaft widerlegt sind.[4]) So hat man der Ministerverantwortlichkeit Unwirksamkeit vorgeworfen, weil sich selten eine Majorität zur Erhebung einer Ministeranklage finden werde; das Staatsoberhaupt werde in ganz unwürdiger Weise in der Ausübung seines souveränen Willens beschränkt; die Stellung des Ministers sei mit soviel Gefahren umgeben, dass mancher ausgezeichnete Mann von der Bewerbung um einen Ministerposten werde abgehalten werden, auch sei ein allzu häufiger Wechsel in der Besetzung der obersten Stellen zu befürchten, dadurch werde das Staatswohl gefährdet.

[1]) cfr. v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. II, Seite 485.

[2]) Anderer Meinung sind Buddeus, die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien, S. 4, 5, 17, und Bischof a. a. O. S. 30.

[3]) cfr. Klüber S. 365, öffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten. Siehe auch Le Graverand (des lacunes de la législation française tom. II chap. III): La responsabilité des ministres est tellement inhérente à l'essence d'une monarchie constitutionelle, que l'on peut affirmer que sans cette garantie nécessaire, il serait impossible d'indiquer une différence réelle dans la pratique et dans l'action entre la nature de ce gouvernement et celle d'une monarchie absolue.

[4]) cfr. Mohl, die Verantwortlichkeit der Minister in Einzelherrschaften mit Volksvertretung, S. 69 ff. und Staatslexikon von Rotteck und Welcker, S. 68, auch Bischof a. a. O. S. 33.

Zu dem schwerwiegendsten Vorwurfe, als ob durch die Ministerverantwortlichkeit der Monarch in dem Rechte der Selbstregierung beschränkt werde, nimmt Samuely (das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie, S. 23) Stellung. „Die Ministerverantworlichkeit hat überhaupt nicht die Tendenz, den Monarchen am Regieren zu hindern, sondern nur dafür zu sorgen, dass der den Gesetzen und Interessen des Staates zuwiderlaufende persönliche Wille desselben, die Willkür, keine Vollziehung finde; die Ministerverantwortlichkeit soll dem Fürsten nicht die Macht entziehen, sondern den Gebrauch derselben in den Schranken der Pflicht sichern". So ergibt sich, dass durch die Ministerverantwortlichkeit das monarchische Princip im Sinne des deutschen Staatsrechts nicht beeinträchtigt wird. — So selbstverständlich der Grundsatz der Unverantwortlichkeit des Monarchen und der Verantwortlichkeit der Minister erscheint, wenn man das Wesen der konstitutionellen Monarchie richtig erfasst, so treten sich auch hier die Juristen mit scharfsinnigen Theorien und Begründungen gegenüber. Wir glauben nachgewiesen zu haben, dass die Verantwortlichkeit der obersten Beamten eine Grundbedingung des konstitutionellen Lebens ist.

Im Folgenden wollen wir die in der Litteratur vertretenen Anschauungen über das Wesen der konstitutionellen Monarchie würdigen.

Auf dem Princip der Gewaltenteilung beruhend und von der Unverantwortlichkeit des Monarchen ausgehend, erscheint als Quintessenz der Theorie von Benjamin Constant[1]), dass die bei der Gewaltenteilung dem Monarchen zugewiesene Exekutive nicht persönlich durch denselben auszuüben sei, sondern durch verantwortliche Minister. Dem konstitutionellen Fürsten wird eine neutrale Stellung — pouvoir neutre — zugewiesen. Diese Theorie verstösst gegen einen Fundamentalsatz des konstitutionellen Staatsrechts, wonach der Minister immer und unter allen Umständen die leitende Spitze der Staatsgeschäfte darstellt. Dass er dabei an die Mitwirkung von Ministern gebunden ist, hat mit diesem Grundprincip nichts zu tun.

Den strikten Gegensatz zu dieser Theorie bildet folgende, welche das Princip der fürstlichen Selbstregierung voranstellt und den Minister zu einem passiven Werkzeug des Fürsten herabdrückt. Hier wird der Minister aller persönlichen Selbständigkeit beraubt und lediglich zu einem willenslosen Werkzeug — zu einem Prügelknaben — herabgedrückt, dem der Märtyrerberuf zufällt, sich für die Sünden seines Herrn strafen zu lassen.[2])

---

[1]) Benjamin Constant, cours de politique constitutionelle, Bd. I S. 211: „Par cela seul que le monarque et inviolable et que les ministres sont responsables, la séparation du pouvoir royale et du pouvoir ministeriel est constatée.

[2]) cfr. Samuely a. a. O., § 2, S. 19 ff.; Pistorius a. a. O., S. 24.

Eine dritte Theorie endlich sucht den scheinbaren Widerstreit zwischen der Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes und der Responsabilität der Minister mit Hilfe einer Fiktion zu lösen, welche alle Schuld für das Unrecht des Monarchen seinen Ratgebern zuschreibt. Diese von Montesquieu (de l'esprit des lois) aufgestellte, von Zöpfl (Princip des deutschen Staatsrechts Bd. II § 406) und Klüber (a. a. O. S. 535) aufgenommene Ansicht behandelt den Monarchen als Irregeführten und Missleiteten, den Minister als eigentlichen Urheber der Regierungsakte. Diese Theorie erscheint zur Begründung der Ministerverantwortlichkeit überflüssig und hätte nur ein einziges Verbrechen der Minister zur Folge: Die Nichtaufklärung des Irrtums des Fürsten durch die Minister, da die Befehle, welche zu gesetzwidrigen Handlungen oder zu Verletzungen der den Ständen gegebenen Zusagen führen, nur in einem Missverständnisse begründet sind, wegen dessen Nichtaufklärung die obersten Staatsbehörden verantwortlich zu machen sind.[1]) Diese Theorie hat in dem Grossherzoglich-Hessischen Gesetz vom 5. Juli 1821 über die Verantwortlichkeit der Minister Eingang gefunden.[2]) In Wirklichkeit jedoch haftet der Minister für die Regierungsakte des Monarchen deshalb, weil er durch die Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit übernommen hat, er haftet also nicht für fremdes, sondern für eigenes Unrecht.

Anschliessend ist hier noch kurz das Verhältnis der Volksvertretung zur Regierung zu beleuchten. Das nobile officium der Volksvertretung ist die Wahrung der Rechte und Interessen der Untertanen gegenüber der Regierung und die Erzwingung der Beobachtung und Ausführung der unter ihrer Mitwirkung zu Stande gekommenen Gesetze. Als einziges wirksames Schutzmittel, diesem ihrem Rechte Geltung zu verschaffen, kommt nur das Recht, die Minister anzuklagen, in Betracht. Dieses Anklageprivileg geht jedoch nicht soweit, dass es die Volksvertretung ermächtigt, auch die Minister vom Amte zu entfernen, sondern die Volksvertretung hat nur die Befugnis, unter den verfassungsmässig festgelegten Voraussetzungen die Entscheidung des zu diesem Zweck meist besonders bestellten Gerichtshofes zu erwirken, ob wegen Pflichtverletzung der Minister sich verantwortlich gemacht hat oder nicht.

Die oben erwähnten verschiedenen Auffassungen über das Wesen der konstitutionellen Monarchie führten zu einer bunten Ausbildung des Ministerverantwortlichkeitsinstituts. In Kürze wollen wir den Gang der Entwicklung dieser Einrichtung vorführen.

---

[1]) cfr. Bischof a. a. O. S. 31.
[2]) cfr. Grossh.-Hess. Reg.-Bl. von 1821 S. 387.

Da die Ministerverantwortlichkeit als eine primär staatsrechtliche Einrichtung mit der Geschichte der konstitutionellen Monarchie zusammenfällt, ergibt sich, dass die Wiege der Ministerverantwortlichkeit in England zu suchen ist. Von hier aus hat sie den Weg in die Welt angetreten. Das impeachment in England hat seinen überwiegend strafrechtlichen Charakter bis auf den heutigen Tag beibehalten, obwohl auch für honesty, justice and utility seiner Handlungen der Minister verantwortlich ist.

Das impeachment ist von England aus in das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Nordamerika übergegangen, hat aber daselbst wichtige Umgestaltungen erfahren, die zum grossen Teil in dem Charakter des Landes als Republik begründet erscheinen.[1]) Eine Ministerverantwortlichkeit gibt es in den Vereinigten Staaten ebensowenig wie Minister im Sinne des europäischen Staatsrechts. Die Staatssekretäre sind nichts anderes als die höchsten Beamten unter dem Präsidenten. Verfassungsmässig erstreckt sich die Verantwortlichkeit auf the president, vice-president and all civil officiers of the United States, wobei deren Verantwortlichkeit sich auf treason, bribery or other high crimer and misdeamors bezieht.

In Frankreich wurde in der Revolutionsepoche die Ministerverantwortlichkeit als konstitutionelle Notwendigkeit anerkannt und zur Geltung gebracht. Gegenstand der Anklage bilden trahison, concussion et prévarication; die Strafen sind die des code pénal.

Von Frankreich aus nahm die Ministerverantwortlichkeit ihren Einzug in das deutsche Verfassungsrecht und erfuhr hier eine vielgestaltige Ausbildung, die ihrerseits durch die Theorie stark beeinflusst war.

Während ursprünglich die strafrechtliche Ausgestaltung der Ministerverantwortlichkeit vorwiegt, (England, Frankreich, Belgien,[2]) Sachsen-Weimar, Sachsen-Koburg-Gotha u. s. w.) und als Gegenstand der Ministerverantwortlichkeit besonders Verfassungsverletzungen unter Zuziehung einzelner Amtsverbrechen erscheinen, wird nach und nach der Kreis der Handlungen, welche sich zur Ministeranklage eignen, immer weiter gezogen, und politische Gesichtspunkte schieben sich in solchem Umfang in den Vordergrund, dass die rein strafrechtliche Auffassung zurückgedrängt wird.

Neben der strafrechtlichen Theorie über das Wesen der Ministerverantwortlichkeit, spricht man noch von einer allgemeinen, besonderen, konstitutionellen, juristischen, moralischen, politischen, parlamentarischen, disciplinären Natur der Ministerverantwortlichkeit.

---

[1]) cfr. Holst in Marquardsens Handbuch 4. Bd. 1. Hbd. 5. Abt. S. 86 ff.
[2]) cfr. Rehm a. a. O. S. 326, 327, 328, 332.

Diese schwankende Termimologie belehrt uns darüber, dass noch die höchste Unklarheit und Meinungsverschiedenheit über die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit herrscht, dass das Problem nichts weniger als sicher und feststehend ist.

Wenn auch in der Literatur diese vielseitigen Auffassungen über die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit vertreten sind, so dürfte es doch leicht sein, alle diese Theorien unter zwei Gruppen zu subsumieren, von denen die eine die rechtliche, die andere die politische Verantwortlichkeit umfasst. Die letztere erstreckt sich auf die gesamte Tätigkeit des Ministers, namentlich auch auf die von ihm eingebrachten Gesetzesvorlagen; sie ist eine notwendige Konsequenz der konstitutionellen Staatseinrichtung und von hoher politischer Bedeutung. Aber sie bildet keinen Gegenstand staatsrechtlicher Betrachtung, sondern erscheint als Sache politischer und parlamentarischer Praxis.[1]) Für das Staatsrecht hat nur die rechtliche Verantwortlichkeit Bedeutung; rechtlich ist der Minister dafür verantwortlich, dass seine Handlungen und die von ihm kontrasignierten Akte des Monarchen sich innerhalb der gesetzlichen Schranken bewegen.

Wir haben oben (auf Seite 10) von einer sittlichen und rechtlichen Verantwortlichkeit eines jeden Menschen gesprochen; dieser unterliegt auch der Minister. Es lässt sich deshalb statt der Gruppierung in politische und rechtliche Verantwortlichkeit auch die Einteilung in sittliche und rechtliche Verantwortlichkeit treffen, wobei der Ausdruck „politisch“ und „sittlich“ Gleiches bedeutet.

Unter den Begriff „politische Verantwortlichkeit“ fallen die Bezeichnungen wie moralische, parlamentarische[2]) Verantwortlichkeit. Die disciplinäre, strafrechtliche, juristische Verantwortlichkeit fallen unter die rechtliche Verantwortlichkeit.[3])

Unter allgemeiner Verantwortlichkeit verstehen Einige diejenige Verantwortlichkeit, welche den Minister wie jeden andern Staatsbürger trifft, da der Minister ebenso wie jeder Andere den allgemeinen Gesetzen untersteht, während Mohl (a. a. O. S. 10) darunter diejenige Verantwortlichkeit versteht, welche zur Entziehung des Vertrauens der Volksvertretung gegen die Regierung führen kann.

Unter besonderer Verantwortlichkeit begreifen Einige diejenige Verantwortlichkeit, deren Realisierung mit formellem Verfahren verbunden ist[4]), während nach Mohl (a. a. O. S. 62) darunter

[1]) cfr. Meyer a. a. O. S. 615.

[2]) Diese kann auch auf Rechtschutz beruhen und wird dann zur rechtlichen Verantwortlichkeit.

[3]) cfr. über die Bedeutung der politischen Verantwortlichkeit H. v. Treitschke, historische und politische Aufsätze, neue Folge 1870, 2. Bd. S. 807 ff., auch Laband, deutsche Juristenzeitung 1901 S. 2.

[4]) cfr. Buddeus a. a. O. S. 22.

die Verantwortlichkeit zu verstehen ist, welche die Aufrechterhaltung der Verfassung bezweckt.

Unter konstitutioneller Verantwortlichkeit verstehen Buddeus (a. a. O. S. 22) und Bischof (a. a. O. S. 17) diejenige Verantwortlichkeit, welche der Minister für die Handlungen des Monarchen zu übernehmen hat.

Die Bezeichnung „juristische Verantwortlichkeit" wird immer auf diejenigen Fälle angewandt, wo die Anklage der Volksvertretung statthaft ist. Diese Fälle sind jedoch verschieden, indem man bald Verfassungs- und jede Gesetzesverletzung, bald Pflichtverletzung überhaupt und Missregierung darunter begreift. Diese Verantwortlichkeit wird auch als konstitutionelle, besondere und strafrechtliche Verantwortlichkeit bezeichnet.

Die Anschauung von der strafrechtlichen Natur der Ministerverantwortlichkeit ist besonders von Bluntschli bekämpft worden.[1]) Was die Auffassung von der strafrechtlichen Natur der Ministerverantwortlichkeit betrifft, so ist bei Prüfung der möglichen Strafen, die verhängt werden können, an und für sich die strafrechtliche Natur sehr oft nicht zu bestreiten. Wir haben es zwar mit Strafen[2]) zu tun, die ihren Grund in öffentlich rechtlichen Verhältnissen — im Staatsrecht — haben, doch keine eigentlichen Kriminalstrafen sind, indessen kann dieser Umstand die strafrechtliche Natur der Ministerverantwortlichkeit an sich nicht aus der Welt schaffen. Eine ganz andere Frage ist die, ob auf Grund unserer positiven reichsgesetzlichen Normen die Auffassung von der strafrechtlichen Natur noch vertreten werden kann.[3])

Während in Belgien die Verpflichtung, vor dem Parlamente zur mündlichen Rechtfertigung der Regierungsmassregeln zu erscheinen, durch den Satz anerkannt ist: les chambres peuvent réquivir la présence des ministres, besteht in andern Staaten diese Verpflichtung als politische, als auf politischem Zwang beruhend. Im letzteren Falle spricht man auch von moralischer Verantwortlichkeit mit der Begründung, die Pflicht zur Beantwortung von Anfragen im Parlamente ist die auf moralischen Druck zurückführende Verantwortlichkeit für Gesetz- und Zweckmässigkeit.

Von politischer Verantwortlichkeit wird in ganz verschiedenem Sinne gesprochen: so für den Fall der Missregierung, die bei rein

---

[1]) cfr. Bluntschli, allgem. Staatsrecht, 4. Aufl., Bd. II, S. 160; die entgegengesetzte Ansicht wird von Hauke (die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit S. 18 ff., 136 ff.) und Mohl (a. a. O. S. 209 ff.) vertreten; cfr. auch Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts S. 184 ff., Held und Zöpfl a. a. O., Zachariä, deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., S. 311 ff.

[2]) cfr. über diesen Begriff Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 8. Aufl., II. Buch 252 ff.

[3]) cfr. hierüber weiter unten die einschlägige Abhandlung.

politischen Fehlern der Minister vorliegt,[1]) während Stein in seiner Verwaltungslehre I, S. 96 die Pflicht der Minister versteht, vom Amte zurückzutreten, sobald sich ein auf andere Weise nicht zu lösender Widerspruch zwischen ihren Anschauungen und denen der Volksvertretung ergibt.[2]) Diese Art der Ministerverantwortlichkeit tritt uns heute besonders in den parlamentarisch regierten Staaten entgegen. Deren Verfassungen bestimmen keineswegs, dass der Monarch der Parlamentsmajorität unterworfen ist. Eine solche Bestimmung würde den Begriff der Monarchie vernichten. Die Notwendigkeit, die Minister nach den Wünschen der jeweils herrschenden Majorität auszuwählen, beruht überall nur auf tatsächlichen, politischen Machtverhältnissen, sie ist darum allerdings keine minder zwingende.[3])

Unter politischer Verantwortlichkeit versteht Rehm dasselbe wie unter parlamentarischer Verantwortlichkeit, weil dies eine Verantwortlichkeit vor einem politischen, d. h. vor einem Machtfaktor ist und der Aufrechterhaltung staatlicher Machtverhältnisse dient.[4]) Andere verstehen unter parlamentarischer Verantwortlichkeit die den Ministern obliegende Pflicht, in den Sitzungen der Kammern zu erscheinen und hier die nötigen Aufschlüsse und Aufklärungen zu geben,[5]) während andere damit die Verantwortlichkeit der Minister für solche schlechte Regierungsakte bezeichnen, die keine Verfassungsverletzung enthalten.[6])

Samuely behandelt die Ministerverantwortlichkeit unter dem Gesichtspunkt der disciplinären Verantwortlichkeit der Beamten und sagt, „die Verantwortlichkeit der Minister, deren Realisierung der Volksvertretung zusteht, ist ihrem Rechtsgrunde, ihrem Inhalte und ihrer Natur nach ein Ausfluss der disciplinären Verantwortlichkeit aller Staatsdiener". Es erhalten infolge dessen die Staatsgerichtshöfe die Natur von besonderen Disciplinarhöfen für die Minister. Auch Seydel (a. a. O. Bd. 1 S. 519 ff.) ist der Meinung, dass die Ministerverantwortlichkeit disciplinären Charakters sei. Seydel stützt sich auf art. XIII des bayerischen Ministerverantwortlichkeitgesetzes vom 4. Juni 1848. Es ist jedoch verfehlt, aus der besonderen Gestaltung der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit gegenüber der straf- und zivilrechtlichen, wie sie in art. XIII l. c. erfolgt ist, den Schluss zu ziehen, dass die Ministerverantwortlichkeit disciplinärer Natur sei. Diese Folgerung ist nur dann berechtigt,

[1]) cfr. Bischof a. a. O., Held a. a. O., Bluntschli a. a. O.

[2]) cfr. auch Gerber a. a. O. S. 185, Dahlmann, Politik S. 106.

[3]) cfr. Rehm a. a. O. S. 306 ff. 314 ff. und Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 59. Jahrg., 1. Heft S. 174.

[4]) cfr. Laband, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., 1. Bd. S. 339, Anm. 2, Holtzendorffs allgem. deutsche Strafrechtszeitung 1863 S. 553.

[5]) cfr. Schulze a. a. O., Bd. 1 S. 299.

[6]) cfr. Campe, die Lehre von den Landständen S. 540.

wenn jede Verantwortlichkeit, die nicht dem Strafrecht angehört, deshalb disciplinärer Natur sein müsste. Die Schlussfolgerung Seydels ist um so auffallender, als er selbst sagt: der Minister haftet also den Kammern nur wegen Verletzung der Staatsgesetze, nicht wegen sonstiger Verletzungen seiner Amtspflicht. Wegen der letzteren ist er nur seinem Dienstherrn Rechenschaft schuldig. Sein Dienstherr ist aber nicht der Landtag, sondern der König. Wenn der König der Dienstherr des Ministers ist, so kann auch nur von ihm die Ausübung der Disciplinargewalt über den Minister ausgehen.

Die Anschauung von der disciplinären Natur der Ministerverantwortlichkeit wird in treffender Weise von Rehm (a. a. O. S. 336) bekämpft.[1])

Dieser Auffassung steht besonders der Umstand entgegen, dass das Parlament rechtlich kein Inhaber der Disciplinargewalt über die Minister ist. Inhaber dieser Gewalt ist allein der Monarch. Die einzige Massregel besteht darin, dass der König den Minister, der ihm nicht ganz willig ist, entlässt. So sehr auch das Parlament durch ein Misstrauensvotum den Sturz des Ministers herbeizuführen vermag, die Ursache ist nicht notwendig eine Pflichtverletzung. Der Minister kann seine Dienstpflichten gewissenhaft erfüllen und doch gestürzt werden; denn es ist keine Dienst-, sondern eine politische Pflicht, nach dem Willen der Parlamentsmajorität zu regieren. Die Ministerverantwortlichkeit bleibt sodann, wenn einmal begründet, für den Minister auch nach dem Rücktritt von der Leitung des Ministeriums bestehen, die Dienstgewalt hört aber grundsätzlich mit dem Dienstverhältnisse auf. Das Interesse, welches bei der disciplinären Verantwortung in Betracht kommt, ist ein Interesse des Staatsdienstes, das Interesse an Zucht und Ordnung im Staatsdienste, nicht aber die Wahrung der Rechte der Wählerschaft und ihrer Vertretung.[2])

Die Theorie von dem staatsrechtlichen Charakter der Ministerverantwortlichkeit bricht sich mehr und mehr Bahn. Die Verantwortlichkeit hat ihren Rechtsgrund in der besonderen Stellung des Ministers in den constitutionellen Staaten. Sie wird begründet wegen Verfassungsverletzung. Einige Verfassungen haben die Verantwortlichkeit auf Gesetzesverletzungen schlechthin ausgedehnt, andere sogar auf den Fall der Gefährdung des Staatswohls.[3])

Nachdem wir den Grund und die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit behandelt haben, ist noch allgemein über ihren **Zweck** zu sprechen. Auf den ersten Blick dürfte wohl klar

[1]) cfr. hiezu auch Pistorius a. a. O. S. 163, 187 f. und Hauke a. a. O. S. 22.

[2]) cfr. Rehm a. a. O. S. 328, 329.

[3]) cfr. hiezu Mohl a. a. O. S. 149, 150, Hauke a. a. O. S. 15 f.

sein, dass die Ministerverantwortlichkeit ein öffentlich rechtliches Verhältnis betrifft. Sie besteht zwischen Organen des öffentlichen Rechts und dient ausschliesslich öffentlichen Interessen. Bei Untersuchung des Grundes der Ministerverantwortlichkeit haben wir ausgeführt,[1]) dass die Ministerverantwortlichkeit hauptsächlich und allein zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung an der Führung der Staatsverwaltung und damit zur Wahrung der Rechte der Wählerschaft eingeführt wurde. Die ministerielle Verantwortlichkeit dient also dem Interesse der Regierten gegenüber den Regierenden, sie dient der Aufrechterhaltung des Anteils der Volksvertretung bezw. der Wähler an der Staatsmacht.[2])

Gegenstand der Verantwortlichkeit.[3])

Bei Betrachtung der Frage, welche Handlungen der Minister Gegenstand der Verantwortlichkeit sind bezw. sein sollen, begegnen wir einer in der Natur der Sache wohl begründeten Streitfrage. In der Tat ist es bloss eine Zweckmässigkeitsfrage, ob die einzelnen der Verantwortlichkeit unterliegenden Fälle vollständig aufzuzählen oder ob sie nur ganz allgemein zu bezeichnen sind. Zur letztern Ansicht bekennt sich Mohl (a. a. O. S. 128), die Vertreter der andern und auch richtigen Ansicht sind der Auffassung, dass eine Specialisierung der Handlungen, welche Gegenstand der Ministeranklage sein sollen, einzutreten habe;[4]) dafür spreche der Umstand, dass meistens ein spezielles, für den einzelnen Fall zusammengesetztes Ausnahmegericht zu entscheiden habe, dass es daher angezeigt sei, die Fälle, die den Gegenstand der Aburteilung bilden sollen, genau zu fixieren, dass es andrerseits ein Ding der Unmöglichkeit sei, für ein Vergehen eine gerechte Strafe zu verhängen, wenn diese im Gesetz nicht normiert sei.

Der Gegenstand der Verantwortlichkeit hängt aufs innigste zusammen mit der juristischen Natur derselben.

Nach den Vertretern der strafrechtlichen Theorie sind entweder bestimmte Delikte oder allgemein eine, sei es dolo oder culpa begangene Verfassungs- oder Gesetzesverletzung Gegenstand der Anklage. Ebenso sind die Minister verantwortlich nicht nur wegen positiver Verfassungsverletzungen, sondern auch wegen Unterlassung des Vollzugs ihrer Verbote. Wegen Unterlassung kann

[1]) cfr. S. 13.
[2]) cfr. Rehm S. 328, 329.
[3]) cfr. hierüber Holtzendorff, Encyklopädie der Rechtswissenschaft 1890, S. 1127, v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. II, § 14, S. 494; Jellinek, Gesetz und Verordnung 1887, S. 396.
[4]) cfr. Rehm a. a. O. S. 332.

der Minister nur dann angeklagt werden, wenn ihm der Vollzug einer bestimmten Handlung durch das Recht vorgeschrieben ist. Der Minister ist nicht nur für die von ihm ausgegangenen Handlungen haftbar, sondern auch für solche, die er geschehen liess, obwohl er sie hätte verhindern müssen.

Die Anhänger der disciplinären Auffassung erweitern den Kreis der Objekte der Ministeranklage und zählen dazu die Missregierung, die unzureichende Leitung des Amtes, die Ungeschicklichkeit, Unfähigkeit. Bischof (a. a O. S. 22) ist mit Recht der Meinung, dass sich auf diesem Wege der Willkür des Gerichts ein unbegrenzter Spielraum eröffne, dass diese Ausdehnung dem monarchischen Principe überhaupt widerspreche, da sie eine parlamentarische Regierung voraussetze und dass diese beiden Gründe ausreichend seien, die Missregierung als Gegenstand einer Ministeranklage aus dem Staatsrecht zu verbannen.[1])

Das Ministeranklageverfahren ist wegen der als Kläger und Beklagte beteiligten Faktoren ein die politische Ruhe so erheblich störender und das politische Ansehen der Beteiligten so bedeutend in Mitleidenschaft ziehender Vorgang im Staatsleben, dass es zweckmässig ist, von derselben nur bei sehr schweren Rechtsbrüchen und nicht schon aus so kleinlichen Anlässen Gebrauch zu machen.[2]) Bei dem weit verzweigten Geschäftskreis eines Ministers, bei den mannigfachen Verwicklungen, welche unser Staatsleben zeitigt, muss man zur Erreichung der staatlichen Zwecke dem Minister eine grosse Bewegungsfreiheit zugestehen. Involviert ein Fall der Missregierung eine Zweckwidrigkeit, eine dem Staatswohl nachteilige Handlung, so mag das Parlament die politische Ministerverantwortlichkeit geltend machen und von dem Minister mündliche Rechtfertigung seiner Massregeln fordern, hat doch der Minister mangels besonderer Einschränkung nicht nur wegen Rechts- sondern auch im Falle der Zweckwidrigkeit Red und Antwort zu stehen.

Nach der u. E. richtigen staatsrechtlichen Natur der Ministerverantwortlichkeit kommt die Ministeranklage im Vergleiche zur straf- und disciplinarrechtlichen Ansicht in einem engeren Umfange zur Anwendung, in dem sie nur im Falle der Verletzung einer Bestimmung des Staatsrechts erhoben wird;[3]) denn im Interesse der Aufrechterhaltung der grundlegenden Staatsordnung ist die Ministeranklage eingeführt.[4])

Nunmehr gehen wir zur Darstellung der Ministerverantwortlichkeit in Bayern über.

---

[1]) cfr. Hauke S. 14 f., Holtzendorf a. a. O. S. 1127, Samuely S. 75.
[2]) cfr. Rehm a. a. O. S. 333.
[3]) cfr. Pistorius a. a. O. S. 76.
[4]) cfr. Rehm a. a. O. S. 333.

Von der Ministerverantwortlichkeit vor der Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818.

Die Konstitution für das Königreich Bayern vom 1. Mai 1808, publ. am 25. Mai 1808,[1]) wollte vor allem dem konstitutionellen Gedanken Ausdruck verleihen. Der König sollte durch eine Volksvertretung beschränkt werden, die nicht nach ständischem System[2]) bestellt, sondern von den gleichen Staatsbürgern gewählt wird. Diese Konstitution sollte am 1. Oktober 1808 in Vollzug gesetzt werden, bis dahin sollte die Nationalrepräsentation gewählt und einberufen sein. Das geschah aber nicht. Die Konstitution blieb infolge dessen ein toter Buchstabe und Bayern bis auf Weiteres eine absolute Monarchie.

Der Bestimmung im 3. Titel § 1 Abs. 2 der Verfassung, die in ihrem wesentlichen Inhalte nach oben S. 8 wiedergegeben ist, hat deshalb nur historische Bedeutung. Nach der Verfassung von 1808 ist der Minister nicht den Ständen des Reiches für seine Handlungen verantwortlich, die Verantwortlichkeit besteht nur gegenüber dem Dienstherrn, dem König. Die Hervorhebung dieser Tatsache genügt zum Beweise der Verkehrtheit und Inhaltslosigkeit dieser Bestimmung. Wir glauben oben (S. 12, 13) genügend dargelegt zu haben, dass von einer Garantie der der Vertretung eingeräumten Rechte nur dann die Rede sein kann, wenn eine Person existiert, die der Volksvertretung Rechenschaft ablegen muss. Diese Anforderung ist hier nicht erfüllt, die Bestimmung deshalb ohne praktischen Wert. Die Verantwortlichkeit gegenüber dem Könige zu betonen, ist zwecklos; denn von einer solchen kann u. E.[3]) keine Rede sein. Der Minister hat nicht wie andere Beamte einen Vorgesetzten, weil er den Weisungen des Monarchen nicht zu folgen braucht. Der Minister kann jeder Zeit um seine Entlassung nachsuchen und jeder Zeit entlassen werden.

Was den Inhalt der Verantwortlichkeit betrifft, so kommen Verletzungen der Konstitution in Betracht. Durch diese Begrenzung, die ein Vorzug der Verfassung ist, hat man zum Ausdruck gebracht, dass die besondere staatsrechtliche Stellung der Minister z. T. richtig erkannt wurde, ohne dass allerdings die notwendigen Konsequenzen aus dieser Erkenntnis gezogen wurden.

Der Schlusssatz der cit. Verfassungsstelle, dass die Minister jährlich dem Monarchen einen ausführlichen Bericht über den Zustand ihres Departements zu erstatten haben, ist überflüssig, weil

[1]) cfr. Weber a. a. O. Bd. 1, S. 160 ff.

[2]) cfr. Rosenthal a. a. O. § 24 S. 398 ff., Rockinger a. a. O. S. 124 ff., 405 ff., Pözl a. a. O. §§ 8, 9, 10, Seydel a. a. O. S. 10 ff.

[3]) cfr. oben S. 21.

dies Recht dem Dienstherrn immer zusteht. Erstattet ein Minister diesen Bericht nicht, so kann der König ihn entlassen. Dieselbe Folge hat die Weigerung eines Ministers, königliche Befehle zu vollziehen. Auf wessen Veranlassung die Verantwortlichkeit geltend gemacht werden soll, über das zu beobachtende Verfahren, die evtl. zu verhängenden Strafen, spricht sich die Verfassung nicht aus.

Aus alle dem erhellt, dass man sich damals über das Wesen der Ministerverantwortlichkeit noch nicht recht klar war; andern Verfassungen hat man das Ministerverantwortlichkeitsinstitut abgeschaut, ohne dasselbe in richtiger Form unter den gegebenen Verhältnissen in die bayrische Verfassung hineinzubringen. Inhaltlich legen die Bestimmungen weiter nichts fest als das Disciplinarrecht des Königs.

In Titel 3 § 1 der Verfassung ist schon eine Bestimmung über Gegenzeichnung enthalten. Es ist aber noch nicht — jedenfalls nicht unzweifelhaft — zum Ausdruck gebracht, dass für gegengezeichnete Kgl. Dekrete der Minister die Verantwortung übernimmt. Dass der König einen Minister für einen gegengezeichneten Akt nicht verantwortlich macht, erscheint so selbstredend, dass jedes Wort darüber überflüssig ist.

Ebenso sind die nachfolgenden Bestimmungen so lange ohne praktische Bedeutung, als der Minister nur dem Monarchen verantwortlich ist.

Im Kabinetsbefehl vom 15. April 1817,[1]) durch welchen Bildung, Wirkungskreis und Geschäftsgang der Ministerien geregelt wurde, wiederholte der König, dass jeder Minister für die Vollziehung der Gesetze in dem ihm anvertrauten Verwaltungszweige und die Beobachtung der gegebenen Dienstinstruktionen persönlich verantwortlich sei.

Der Kabinetsbefehl vom 16. April 1817[2]) enthält eine besondere Anordnung über Gegenzeichnung der Kgl. Erlasse.

Zu erwähnen ist noch die Verordnung vom 2. Februar 1817, welche bestimmte, der Staatsrat solle am Ende des Verwaltungsjahres die Rechenschaft der Minister empfangen.

---

[1]) cfr. Weber, a. a. O. Bd. I S. 528.
[2]) cfr. Weber a. a. O. Bd. I S. 528.

Die Bestimmungen über die Ministerverantwortlichkeit gemäss der Verfassung vom 26. Mai 1818.

Nachdem die Arbeit der durch Kgl. Entschliessung am 17. September 1814 einberufenen Redaktionsversammlung zur Revision der Verfassung erfolglos verlaufen war, wurde im Jahre 1817 der Staatsrat mit der Ausarbeitung betraut. Die Kgl. Erlasse vom 16. und 25. Februar 1818 brachten die Arbeit wieder in Fluss und bald war das Werk fertig. Am 26. Mai 1818 wurde die Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern publiciert. Der Landtag ist zum ersten Mal am 1. Februar 1819 zusammengetreten. In diesem Augenblick wurde die Verfassung ausgeführt. Seit dieser Zeit ist Bayern ein konstitutioneller Staat.

Im Titel X, §§ 1—7 sind die Bestimmungen enthalten über die Gewähr der Verfassung. Hier interessieren uns die §§ 4—6, welche folgenden Wortlaut haben:

§ 4: Die Kgl. Staatsminister und sämtliche Staatsdiener sind für die genaue Befolgung der Verfassung verantwortlich.

§ 5: Die Stände[1]) haben das Recht, Beschwerden über die durch die Kgl. Staatsminister oder andere Staatsbehörden geschehene Verletzung[2]) der Verfassung in einem gemeinsamen Antrag an den König zu bringen, welcher denselben auf der Stelle abhelfen, oder, wenn ein Zweifel dabei obwalten sollte, sie näher nach der Natur des Gegenstandes durch den Staatsrat oder die oberste Justizstelle untersuchen und darüber entscheiden wird.

§ 6: Finden die Stände sich durch ihre Pflichten aufgefordert, gegen einen höheren Staatsbeamten wegen vorsätzlicher Verletzung der Staatsverfassung eine förmliche Anklage zu stellen, so sind die Anklagepunkte bestimmt zu bezeichnen und in jeder Kammer durch einen besonderen Ausschuss zu prüfen.

Vereinigen sich beide Kammern hierauf in ihren Beschlüssen über die Anklage, so bringen sie dieselben mit ihren Belegen in vorgeschriebener Form an den König.

Dieser wird sie sodann der obersten Justizstelle — in welcher im Falle der notwendigen oder frei-

[1]) Im Gesetz vom 4. VI. 1848, die Wahl der Landtagsabgeordneten betr., ist die Bezeichnung „Stände" durch den Ausdruck „Landtag" ersetzt.

[2]) Während in § 21 Titel VII Voraussetzung der Beschwerde die Verletzung eines subjektiven Rechts ist, wird bei dem hier behandelten Beschwerderecht eine objektive Gesetzesverletzung vorausgesetzt.

willigen Berufung auch die 2. Instanz durch Anordnung eines anderen Senats gebildet wird — zur Entscheidung übergeben und die Stände von dem gefällten Urteil in Kenntnis setzen.

Hinsichtlich der Gegenzeichnung kommt die Allerhöchste Verordnung vom 9. Dezember 1825[1]) in Betracht. Danach sind die Landtagsabschiede von den sämtlichen Ministern und dem Feldmarschall, die Gesetze und Verordnungen, die Kgl. Dekrete und Reskripte von dem Minister des betreffenden Geschäftskreises gegenzuzeichnen.

Die Verfassung des Jahres 1818 verstösst nicht mehr gegen die notwendigen Anforderungen an ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz. Schon äusserlich ist dies dadurch zum Ausdruck gebracht, dass die Ministerverantwortlichkeit vom Gesichtspunkt der Verfassungsgarantie behandelt wird. Den Ständen wurde das Recht eingeräumt, in den daselbst vorgesehenen Fällen eine Ministeranklage zu erheben. Erforderlich ist dazu ein gemeinschaftlicher Antrag der beiden Kammern (§§ 5, 6). Die Beschwerde des § 5 und die Anklage des § 6 sind beim König anzubringen. Die Anklageschrift wird vom König der obersten Justizstelle zur Entscheidung übergeben und die Stände werden von dem gefällten Urteil in Kenntnis gesetzt. Ueber das Verfahren vor der obersten Justizstelle ist in der Verfassung nichts bestimmt. Es gilt demnach der gewöhnliche Strafprocess in seinem ganzen Umfang. Rechtsmittel sind gegen das Urteil zulässig. Die auszusprechenden Strafen sind in der Verfassung nicht vorgesehen, als Richtschnur dient das Strafgesetzbuch. Gegenstand der Ministeranklage sind lediglich Verfassungsverletzungen. Dass sämtliche Staatsdiener in gleicher Weise wie die Minister verantwortlich erklärt sind, berührt die Verantwortlichkeit der Minister nicht. Es ist indes unzweckmässig, die Verantwortlichkeit aller anderen Staatsdiener für die genaue Befolgung der Verfassung auszusprechen. Diese befinden sich nicht in einer besonderen Stellung wie ein Minister. Begeht der Beamte eine Verfassungsverletzung, so hat die Volksvertretung das Beschwerderecht; gibt der dem Beamten vorgesetzte Minister der erhobenen berechtigten Beschwerde keine Folge, so macht er sich selbst der Verfassungsverletzung schuldig, und es kann nunmehr gegen ihn selbst die Klage vor dem Staatsgerichtshof angestrengt werden. Den Staatsgerichtshof auch wegen Verfassungsverletzung der höheren Staatsbeamten in Tätigkeit setzen wollen, heisst das Wesen desselben verkennen. Es ist ein höchstes Gericht, nicht aber ein allgemeines Strafgericht über Staatsdiener.[2])

[1]) cfr. Reg.-Bl. S. 977.
[2]) cfr. Gerber a. a. O. S. 192.

Ebenso wie in der Konstitution von 1808 ist auch hier der richtige Grundsatz festgehalten worden, dass die Minister nur wegen Verfassungsverletzung den Ständen verantwortlich sein sollen — und zwar bestimmt die Verfassung vom Jahre 1818 nur im Falle vorsätzlicher Verletzung.[1])

Als verfehlt erscheint die mangelnde Ausdehnung auf jede Art der Verfassungsverletzung ohne Rücksicht auf die Schuld, wie dies in der Verfassung von 1808 normiert war. Bei fehlendem Vorsatz haben die Stände nur das Beschwerderecht gemäss § 5 V.-U. Dieser Behelf kann aber niemals die Ministeranklage ersetzen. Allerdings können die Stände durch die von ihnen an den Regierungshandlungen geübte Kritik — dieses Recht kann ihnen nicht genommen werden — praktisch dasselbe wie durch die Ministeranklage erzielen. Durch diese Massregel kann nicht nur ein Minister, der die Verfassungsgesetze fahrlässig verletzte, gestürzt werden, er kann auch wegen Missliebigkeit und jeder Art der Missregierung sein Portefeuille verlieren, weil der König die Gründe für die ihm jeder Zeit zustehende Entlassung auch in der Stimme der öffentlichen Meinung finden kann. Der Sturz des Ministers kann also wegen aller möglichen Gründe erreicht werden als Folge der politischen — von andern in diesem Sinne in gleicher Bedeutung gebrauchten parlamentarischen — Verantwortlichkeit.

Da die Verfassungsurkunde vom Jahre 1818 an Verfassungsverletzungen keine bestimmten Rechtsfolgen geknüpft hat, so ist die rechtliche Verantwortlichkeit des Ministers nur insoweit gegeben, als durch anderweitige Gesetze an die, eine absichtliche Verfassungsverletzung darstellende Handlung Rechtsfolgen geknüpft sind; es kann also durch die bayrische Verfassung vom Jahre 1818 keine andere rechtliche Ministerverantwortlichkeit begründet werden, als die schon nach den Strafgesetzen vorhandene strafrechtliche. Durch die Verfassungsurkunde wurde nur das durch gemeinschaftlichen Beschluss der Stände auszuübende Klagerecht und die Zuständigkeit des obersten Gerichtshofes geschaffen.

In anbetracht des Umstandes, dass die vorsätzlich die Verfassungsgesetze verletzende Handlung zugleich einen durch die Strafgesetze mit Strafe bedrohtes Delikt darstellen muss, um ein Urteil der obersten Justizstelle zu provozieren, erscheint der in der Abgeordnetenkammer im Jahre 1831 gestellte Antrag auf Erhebung der Anklage gegen den damaligen Staatsminister des Innern von Schenk als ein in doppelter Beziehung in der Luft stehender.[2])

---

[1]) cfr. die Verhandlungen der 2. K. der Ständeverslg. des Königr. B. 1831, 5. Bd., Prot. XXIV. S. 53, 54, XXV. S. 27.

[2]) cfr. Verhdlg. der 2. K. der Ständeversammlg. d. K. B. 1831, 5. Bd. Prot. XXIII. S. 69.

Den Grund für den Antrag auf Erhebung der Klage bildete die Censurverordnung vom 28. Januar 1831, wodurch die Verfassung, Titel IV § 11, verletzt sein sollte. Diese Stelle bestimmt:

Die Freiheit der Presse und des Buchhandels ist nach den Bestimmungen des hierüber erlassenen besonderen Edikts gesichert. (Beilage III).

Durch diese Norm wurde die Pressfreiheit verkündet. Das von der Verfassung in Bezug genommene Edikt über die Freiheit der Presse und des Buchhandels vom 26. Mai 1818[1]) hatte in § 2 von der Pressfreiheit ausgenommen: „alle politischen Zeitungen und periodischen Schriften politischen oder statistischen Inhalts". Dieselben unterliegen der dafür angeordneten Censur.[2])

Tatsächlich war der Regel nach die Censur bei Zeitschriften, die sich mit innerer Politik befassten, nicht geübt worden, bis die in Ausführung des § 2 des Ediktes erlassene Verordnung vom 28. Januar 1831 auch diese der Censur unterwarf. Der Minister Freiherr von Schenk behauptete mit Recht die Gesetz- und Verfassungsmässigkeit der Verordnung,[3]) welche die Censur für alle Zeitschriften politischen und statistischen Inhalts vorschrieb.[4]) Seine Gegner in der Kammer aber erklärten, die Verfassung sei durch die Verordnung verletzt, indem sie von der Anschauung ausgingen, dass das Wort „politisch" in § 2 des Edikts sich nur auf die äussere Politik beziehe, nicht auch auf die innere. Dieser falschen Auffassung wurde in der Kammer sofort entgegengetreten, wenn auch vergeblich.[5]) Die Mehrheit der Abgeordneten entschied sich für eine Verfassungsverletzung und beschloss die Erhebung der Beschwerde gemäss Titel X § 5 V.-U.[6]) Der Antrag auf Erhebung der förmlichen Anklage wurde abgelehnt, aber erst nach langen Debatten, in welchen versucht wurde, den Beweis für das Vorhandensein einer vorsätzlichen Verfassungsverletzung zu erbringen.[7]) Selbst der Versuch wurde gemacht, in dem fünf Jahre vor der Verfassungsurkunde erschienenen Strafgesetzbuch Strafartikel auszufinden, welche auf die behauptete verfassungswidrige Handlung in Anwendung zu bringen wären.

Obwohl objektiv, soweit die materielle Seite der Anlegenheit in Betracht kommt, keine Verfassungsverletzung vorlag, so hätte

---

[1]) cfr. Ges.-Bl. S. 181; dieses Edikt ist durch das Pressedikt vom 4. Juni 1848 ersetzt und aufgehoben worden. cfr. auch Reichsgesetz über die Presse vom 7. Mai 1874.

[2]) Aufgehoben wurde die Censur durch die Kgl. Proklamation vom 6. März 1848.

[3]) cfr. V. d. 2. K. d. St. d. K. B. 1831, 5. Bd., Prot. XXIII. S. 15 ff.

[4]) cfr. Treitschke, deutsche Geschichte, 27. Bd., 4. Teil, S. 241, 242.

[5]) cfr. Prot. XXIII. S. 80 ff.

[6]) cfr. Prot. XXX. S. 2—6.

[7]) cfr. Prot. XXV. S. 27, 51, XXVI. S. 64.

doch wenigstens die Kammer — bei Annahme einer Verfassungsverletzung — den klaren Wortlaut des § 6 Tit. X d. V.-U. nicht ausser Acht lassen und sich damit in Widerspruch setzen dürfen. Die cit. Verfassungsstelle fordert die Bezeichnung bestimmter Anklagepunkte, trotzdem wurde von dem Abgeordneten von Closen gar die Behauptung aufgestellt, die Anklage brauche sich nicht auf das einzelne Faktum zu beziehen, sondern müsse das ganze ministerielle Wirken umfassen.[1]) Eben dieser Abgeordnete war es, der den Minister Schenk als bayrischen Polignac bezeichnete.[2])

Auf dieser abschüssigen Bahn folgte die Kammer der Reichsräte der Abgeordnetenkammer nicht und so blieb der gewaltige Lärm schliesslich ohne jedes Ergebnis.[3]) Die politische Macht der Kammermajorität musste schliesslich vom König respektiert werden. Er konnte den verhassten Minister nicht mehr halten. Schenk wurde in die Provinz versetzt.[4])

Das geltende Recht.

Von den Garantien der bayerischen Verfassung.

Unter den Garantien der Verfassung verstehen wir diejenigen Anordnungen, welche zunächst und einzig den Zweck haben, die bestehende Verfassung vor Verletzung zu sichern.[5])

Um die bayrischen Verfassungsgesetze in ihrem Bestande zu erhalten, deren Ausführung zu sichern und Verletzungen derselben und der durch sie anerkannten und gewährleisteten Rechte und

[1]) cfr. Prot. XXIII. S. 113.
[2]) cfr. eodem S. 114.
[3]) Aus der Behandlung dieser Angelegenheit in der Kammer der Abgeordneten und dem berechtigten Abprall der Beschwerde in der Kammer der Reichsräte ergibt sich, dass dort, wo das Zwei-Kammersystem besteht, unter allen Umständen der Anklagebeschluss durch Uebereinstimmung beider Kammern zu bilden ist. Das Zwei-Kammersystem bewahrt vor Uebereilung und Missgriffen, wie sie beim Ein-Kammersystem leicht vorkommen können. Das Zwei-Kammersystem bietet einen Schutz gegen übereilige und leidenschaftliche Beschlüsse. Dieses System ist geeignet, gegen ungesunde, das Staatsrecht gefährdende Strömungen einen Damm zu bilden. Das Zwei-Kammersystem hat aber nur deshalb diese Wirkung, weil die Zusammensetzung der beiden Kammern auf ganz verschiedenen Grundlagen beruht. Die erste Kammer vertritt mehr das demokratische Element des Volkes, die zweite Kammer das aristokratische Element.
[4]) cfr. Treitschke a. a. O. S. 244.
[5]) cfr. Pözl a. a. O. § 218.

Freiheiten zu verhindern, hat unser positives Verfassungsrecht eine Reihe von Anordnungen getroffen, von welchen die wichtigsten sind:

1. Die Bestärkung der Verfassungspflichten durch Eide. Es hat
   a. Der Thronfolger vor Antretung der Regierung oder gleichzeitig mit derselben den Verfassungseid zu schwören.[1])
   b. Der Reichsverweser hat den Eid nach der Form des II. Titels § 16[2]) zu leisten.
   c. Sämtliche Prinzen des Kgl. Hauses leisten nach erlangter Volljährigkeit ebenfalls einen Eid auf die genaue Beobachtung der Verfassung.[3])
   d. Alle Staatsbürger sind bei der Ansässigmachung und bei der allgemeinen Landeshuldigung, sowie alle Staatsdiener bei ihrer Anstellung verbunden, den Eid des Tit. X § 3 V.-U. abzulegen.[4])
   e. Die Mitglieder der Ständeversammlung haben den Eid der Fassung des § 25 Tit. VII V.-U. zu leisten.
2. Die Staatsminister und sämtliche Staatsdiener sind für die genaue Befolgung der Verfassung verantwortlich. Bei vorkommenden Verletzungen haben die Kammern
   a. das Recht der Beschwerdeführung und zwar aus einem doppelten Grunde:
      1. wenn ein Staatsbürger oder eine Gemeinde eine Beschwerde über Verletzung verfassungsmässiger Rechte an sie gebracht hat und sie diese für begründet erklären.[5])
      2. wenn sie von sich aus wegen Verletzung der Verfassung durch die Kgl. Staatsministerien oder andere Staatsbehörden Beschwerde führend auftreten.[6])
   b. das Recht der Anklage gegen die Minister.
3. Die Aenderung und Aufhebung der Verfassungsgesetze ist an strengere Bedingungen und Förmlichkeiten geknüpft als dies bei Gesetzen im Allgemeinen der Fall ist.

---

[1]) cfr. Titel X § 1 V.-U.
[2]) cfr. Tit. X § 2.
[3]) cfr. Tit. X § 2.
[4]) cfr. Ges. d. Wahl der Landt.-Abg. betr., v. 4. Juni 1848 in d. Fassg. der Bek. vom 22. März 1881.
[5]) cfr. V.-U. Tit. VII § 21 und Gesetz v. 19. Januar 1872, Absch. II Ziff. 2, den Geschäftsgang des Landtags betr.
[6]) cfr. V.-U. Tit. X § 5.

Das Recht der Anklage gegen die Minister.

Der frühere Rechtszustand wurde wesentlich verändert durch das Gesetz, die Verantwortlichkeit der Minister betr. vom 4. Juni 1848,[1]) sowie durch das Gesetz vom 30. März 1850, betr. den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister.[2])

Das erste Gesetz[3]) lautet:

art. I. Die Führung eines Ministeriums kann nur einem Staatsrat im ordentlichen Dienste übertragen werden, welcher hiedurch einen sofort unentziehbaren Standesgehalt von 3000 fl. erhält, sofern ihm nicht aus früheren Dienstverhältnissen ein höherer zukommt. Niemand ist zur Uebernahme eines Staatsministeriums verpflichtet.

art. II. Die vorübergehende Leitung der Geschäfte eines Staatsministeriums durch einen vom König zu bestimmenden Staatsrat oder Vorstand eines anderen Ministeriums darf nur stattfinden:

1. wenn der wirkliche Staatsminister an der Ausübung seines Amtes verhindert ist;
2. insolange die sofort einzuleitende Wiederbesetzung eines erledigten Staatsministeriums zu keinem Resultate geführt hat.

art. III. Ein Staatsminister kann zu jeder Zeit um Enthebung von seiner Stelle bitten. Dieselbe darf ohne Rücksicht auf § 24 der IX. Verfassungs-Beilage[4]) nicht verweigert werden, wenn sie aus dem Grund erbeten wurde, weil der König in wichtigen Regierungs-

---

[1]) cfr. Ges.-Bl. 1848, Nr. 10, S. 69—76.

[2]) cfr. Weber, Bd. 4 S. 108 ff.

[3]) Durch dieses Gesetz soll alles dasjenige, was die Verfassungsurkunde über konstitutionelle Gewährschaft, über Verantwortlichkeit der Minister sowie über Geltendmachung der Verantwortlichkeit in allgemeinen Andeutungen enthält, zur vollen Wahrheit gemacht und mit festen Schranken gegen Missbrauch und Willkür umgeben werden. Andrerseits sollen diejenigen Beamten, welche durch das Vertrauen der Krone auf den verantwortungsvollen Posten der Monarchie berufen sind, um für die unverbrüchliche Beobachtung der Staatsverfassung und der Gesetze sowie für die Vertretung und Pflege der höchsten Nationalinteressen einzustehen, auf jenen Grad von Selbständigkeit gehoben werden, welcher die Grundlage aller Verantwortlichkeit bildet. cfr. Motive zu dem Gesetzentwurf über Verantwortlichkeit der Minister, Verhandl. d. K. d. A. d. K. B. 1848, 1. Beilagenband S. 149, 150, ferner Beil.-Bd. II., S. 267, 276, 389, Prot.-Bd. V., S. 173, 221, VI. S. 381, 388, VII. S. 35, Landt.-Verhdlg. K. d. R. R., Beil.-Bd. III., S. 83, 109, 114, 126, Prot.-Bd. S. 404, 512.

[4]) Dieser § lautet: der Staatsdiener, welcher die Befugnis zur Demission und Quiescenz hat, darf in Beziehung auf seinen Dienst sich in keinem Rückstande weder an anvertrautem Staatsgute noch an übertragener Hauptarbeit befinden.

angelegenheiten die Ratschläge seines Ministers nicht annehmen zu können glaubt.[1])

Dem auf diese Weise in Folge seiner Bitte, sowie dem aus eigenem Antriebe des Monarchen enthobenen Staatsminister verbleibt der Standesgehalt ungeschmälert.

art. IV. Der König wird seine Regierungsanordnungen jedesmal von den Ministern oder von dem zeitlichen Stellvertreter gegenzeichnen lassen, in deren Geschäftskreis die Sache einschlägt.

Ohne solche Gegenzeichnung sind die Anordnungen nicht vollziehbar.

art. V. Derjenige Staatsbeamte, welcher den Vollzug einer ohne ministerielle Gegenzeichnung ergangenen Regierungsanordnung des Königs auf sich nimmt, macht sich des Missbrauchs der Amtsgewalt schuldig.

art. VI. Jeder Staatsminister und jeder, welcher vorübergehend mit der Leitung eines Staatsministeriums betraut ist, übernimmt durch die Gegenzeichnung Kgl. Entschliessungen sowie durch die Unterzeichnung der in eigener Kompetenz getroffenen Ministerialverfügungen die volle Verantwortlichkeit für deren Inhalt.

art. VII. Hält der Vorstand eines Staatsministeriums eine ihm angesonnene Amtshandlung für gesetzwidrig oder dem Landeswohl nachteilig, so ist er verpflichtet, dieselbe abzulehnen bezw. seine Gegenzeichnung unter schriftlicher Angabe der Gründe zu verweigern. Er ist berechtigt, seine Gründe dem Ministerialrat vorzulegen, dessen Protokoll dem König vorzulegen ist.

art. VIII. Jedem wirklichen oder abgetretenen Staatsminister oder Verweser eines Staatsministeriums dürfen die amtlichen Behelfe zur Rechenschaftsablage über seine Amtsverwaltung nicht vorenthalten werden, wenn er derselben zu seiner Rechtfertigung vor dem König oder den Ständen des Reiches bedarf.

art. IX. Ein Staatsminister oder dessen Stellvertreter, der durch Handlungen oder Unterlassungen die Staatsgesetze verletzt, ist den Ständen des Reiches verantwortlich und kann auf deren Anklage mit Rücksicht auf den Grad des Verschuldens und auf den Erfolg der Pflichtverletzung

1. mit einfacher Entfernung vom Dienste unter Be-

[1]) Diese Bestimmung enthält eine Modifikation des § 22 A der IX. Verfassungs-Beilage.

lassung des ihm nach § 19 der IX. V.-B. gebührenden Ruhegehaltes,
2. mit Dienstentlassung ohne Ruhegehalt oder
3. mit Dienstentsetzung — Kassation — gestraft werden.

art. X. Erachten die Stände des Reichs die Voraussetzung des art. IX gegeben und demnach durch ihre Pflicht sich aufgefordert, gegen einen Minister oder Ministerstellvertreter förmliche Anklage zu erheben, so wird der König, nachdem das durch Titel X § 6 Abs. 1 und 2 d. V.-U. vorgeschriebene Verfahren stattgefunden hat, den Angeklagten vorläufig suspendieren und die erhobene Anklage durch einen hiezu besonders zusammenzuberufenden Staatsgerichtshof unverzüglich zur Entscheidung bringen.[1])

art. XI. Die Verhandlungen des Staatsgerichtshofes sind mündlich und öffentlich. Die Einreichung und Vertretung der Anklage geschieht durch Bevollmächtigte der Stände des Reiches, welche jede Kammer durch absolute Stimmenmehrheit zu wählen hat.

Ueber Tatfragen der Anklage haben Geschworene, über Rechtsfragen rechtskundige Richter zu entscheiden. Im Uebrigen richtet sich die Zusammensetzung und das Verfahren des Staatsgerichtshofes nach den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen.

art. XII. Bezüglich der in art. IX vorgeschriebenen Strafen wird der König von dem Recht der Begnadigung keinen Gebrauch machen.

Die Rehabilitierung des Verurteilten kann nur mit Zustimmung der Stände des Reiches erfolgen.

art. XIII. Durch das Verfahren vor dem Staatsgerichthof wird 1. die zuständige Wirksamkeit der ordentlichen Strafgerichte bezüglich der etwa konkurrierenden gemeinen oder Amtsverbrechen oder Vergehen, sowie 2. die Verfolgung der Entschädigungsansprüche vor den bürgerlichen Gerichten nicht ausgeschlossen.

art. XIV. Gegenwärtiges Gesetz tritt mit dem Tage der Bekanntmachung durch das Gesetzblatt in Wirksamkeit und soll als ein ergänzender Bestandteil der Verfassungsurkunde und als ein Grundgesetz des Reiches angesehen werden, welches nur in der im Titel X § 7 der V.-U. vorgeschriebenen Weise wieder abgeändert werden kann.

[1]) Die Bestimmung des § 16, IX. V.-B. bleibt hiebei ausser Anwendung. Diese Bestimmung ist durch art. 2 Ziff. 3 des Ausführungsgesetzes zur Reichsstrafprozessordnung als aufgehoben erklärt.

Das Gesetz[1]) vom 30. März 1850, den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister betreffend, lautet:

Wir haben in Vollziehung des Gesetzes vom 4. Juni 1848, die Verantwortlichkeit der Minister betr., art. XI Abs. 4 nach Vernehmung Unseres Staatsrates mit Beirat und Zustimmung der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten, beschlossen, was folgt:

art. 1. Der Staatsgerichtshof zur Aburteilung der Anklagen, welche gegen Minister oder deren Stellvertreter nach art. IX des Gesetzes vom 4. Juni 1848, die Verantwortlichkeit der Minister betr., erhoben werden, ist bei dem obersten Gerichtshofe aus dem Präsidenten, sechs Räten, einem Gerichtsschreiber und zwölf Geschworenen zu bilden. Die allgemeinen Bestimmungen des Strafprozesses, insbesondere über das Verfahren vor den ordentlichen Landgerichten, finden auch auf den Staatsgerichtshof Anwendung, insoweit nicht durch gegenwärtiges Gesetz eine Abänderung getroffen ist.

art. 2. Finden sich die Kammern des Landtags oder eine derselben veranlasst, gegen einen Minister oder dessen Stellvertreter auf Grund der art. IX und X des oben bemerkten Gesetzes förmliche Anklage zu erheben, so sind die Anklagepunkte bestimmt zu bezeichnen und in jeder Kammer durch einen besonderen Ausschuss zu prüfen.

Zum Zwecke der Prüfung der Anklagepunkte sind die betreffenden Ausschüsse ermächtigt:

1. mündliche oder schriftliche Gutachten von Sachverständigen zu erheben;
2. die Einvernehmung von Zeugen und Sachverständigen durch den ordentlichen Richter nach Massgabe der allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen zu veranlassen und
3. von den einschlägigen Staatsministerien die nötigen, auf den Gegenstand der Anklage bezüglichen Erläuterungen zu verlangen.

---

[1]) Dieses Gesetz ist durch die art. 31 Abs. 8 und art. 34 des Gesetzes vom 10. November 1861, die Einführung des Strafgesetzbuches und des Polizeistrafgesetzbuches für das Königreich Bayern betr. (Weber Bd. V. S. 287 ff.), art. 64, 67 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. Dezember 1871, den Vollzug der Einführung des Strafgesetzbuches für das deutsche Reich in Bayern betr., (Weber Bd. IX. S. 233 ff.), dann durch art. 3 Ziff. 7 des Ausführungsgesetzes zur Strafprozessordnung vom 18. August 1879 (Weber Bd. XIII. S. 194 ff.) aufrecht erhalten worden.

art. 3. Nach Prüfung der Anklagepunkte und Vernehmung des beteiligten Ministers mit seiner schriftlichen Verantwortung haben die besonderen Ausschüsse den Kammern über das Ergebnis Bericht zu erstatten.

Vereinigen sich beide Kammern über die Anklage, so bringen sie ihren Beschluss an den König.

Der König lässt den Kammerbeschluss dem Präsidenten des obersten Gerichtshofes mitteilen; die zur Einreichung und Vertretung der Anklage gewählten Mitglieder der Kammern (Anklage-Bevollmächtigte) haben dem Präsidenten des obersten Gerichtshofes die Anklageschrift nebst den gepflogenen Erhebungen zu übergeben und den Antrag auf Zusammenberufung des Staatsgerichtshofes zu stellen.

Der Präsident lässt den betreffenden Kammerbeschluss und die Anklageschrift dem Angeklagten zufertigen und veranlasst sogleich die Bildung des Staatsgerichtshofes.

art. 4. u. 5. An deren Stelle treten gemäss art. 72 des bayrischen Ausführungsgesetzes zur Reichsstrafprozessordnung nachfolgende Bestimmungen:

Zum Behufe der Bildung des Schwurgerichts hat der Landrat eines jeden Kreises aus den von den Landgerichten, welche innerhalb des Kreises ihren Sitz haben, hergestellten Jahreslisten der Haupt- und der Hilfsgeschworenen ohne Rücksicht auf die Kreisgrenzen jährlich 50 Geschworene für den Staatsgerichtshof zu wählen.

Zu jeder Wahl ist die absolute Stimmenmehrheit der Wählenden erfordert.

Die Mitglieder des Landrats und der beiden Kammern des Landtags sind nicht wählbar.

Aus den auf solche Weise vom Landrate ausgewählten Personen bildet sich die besondere Liste der beim Staatsgerichtshofe zu verwendenden Geschworenen.

art. 6. Sobald die Zusammenberufung des Staatsgerichtshofes veranlasst ist, hat der Regierungspräsident[1]) jeden Kreises, von dem Präsidenten des obersten Gerichtshofes dazu aufgefordert, die vom Landrate angefertigte besondere Geschworenenliste für den Staatsgerichtshof dem Oberlandesgerichtspräsidenten des Kreises mitzuteilen.

[1]) Früher: der Appellationsgerichtspräsident. cfr. Verordn. v. 2. April 1879.

Von diesem werden sodann in Gegenwart von vier Mitgliedern des Gerichtshofes und unter Zuziehung des Staatsanwaltes aus den in eine Urne zu legenden Namen sämtlicher auf jene besondere Liste gesetzten Staatsbürger für die bevorstehende Sitzung fünf hervorgezogen.

art. 7. Die Verzeichnisse der in solcher Weise gezogenen Geschworenen sind in kürzester Frist an den Präsidenten des obersten Gerichtshofes einzusenden, welcher sie sämtlich in ein Hauptverzeichnis zusammenstellen und dieses wenigstens acht Tage vor Eröffnung der Sitzung dem Anklagebevollmächtigten sowie dem Angeklagten zustellen lässt.

art. 8. Zu derselben Zeit ist den Anklagebevollmächtigten und dem Angeklagten das Verzeichnis sämtlicher Mitglieder des obersten Gerichtshofes mit dem Beifügen zuzuschliessen, dass, wenn ein Ablehnungsrecht ausgeübt werden wolle, die betreffende Erklärung binnen drei Tagen von dem Tage der Zustellung an auf der Gerichtskanzlei einzureichen sei.

art. 9. Jeder der beiden Parteien steht das Recht zu, sechs Mitglieder des obersten Gerichtshofes abzulehnen. Gründe der Ablehnung dürfen nicht angegeben werden.

art. 10. Wenn sich der Präsident selbst unter den Abgelehnten befindet oder auf andere Weise an der Ausübung seines Amtes gehindert ist, so tritt das im Range nachfolgende, nicht abgelehnte Mitglied des obersten Gerichtshofes an dessen Stelle.

art. 11. Als Richter treten von den nicht abgelehnten Räten die sechs dem Dienste nach Aeltesten in den Staatsgerichtshof.

Die beiden im Dienstalter Nächstfolgenden werden als Ergänzungsrichter beigezogen.

art. 12. Der Angeklagte und, wenn mehrere Angeklagte vorhanden sind, jeder derselben, ist berechtigt, sich soviele Verteidiger zu wählen, als ihm Anklagebevollmächtigte gegenüber stehen. Im Uebrigen unterliegt die Wahl der Verteidiger keiner Beschränkung.

art. 13. Den Anklagebevollmächtigten stehen bei der ihnen übertragenen Vertretung der Anklage ausser den ihnen im gegenwärtigen Gesetz eingeräumten Rechten alle gesetzlichen Befugnisse des Staatsanwaltes zu.

art. 14. Der Tag der Gerichtssitzung wird von dem Präsidenten in den Amtsblättern der Kreise bekannt gemacht.

Zwischen dem Tag der Bekanntmachung und dem Tag der Gerichtssitzung müssen 14 Tage in Mitte liegen.

An die Anklagebevollmächtigten, den Angeklagten, die Geschworenen, Zeugen und Sachverständigen erlässt der Präsident besondere Ladungen.

art. 15. Nur solche Zeugen und Sachverständige können geladen werden, deren Vernehmung die Anklagebevollmächtigten oder der Angeklagte wenigstens acht Tage vor der Sitzung beantragt und deren Namen, Stand und Aufenthaltsort sie sich in derselben Zeit durch Vermittlung des Präsidenten gegenseitig bekannt gemacht haben.

art. 16. An dem festgesetzten Tag geht die Verhandlung und die Aburteilung durch die Geschworenen selbst dann vor sich, wenn der Angeklagte, der gehörigen Vorladung ungeachtet, ausbleiben sollte.

art. 17. Sind von den Geschworenen nicht wenigstens 30 erschienen, so ist die Sitzung zu vertagen, und die ausgebliebenen Geschworenen sind vom Gerichtshofe ausser der im nachstehenden Artikel 18 bestimmten Geldstrafe in die Kosten der vereitelten Sitzung zu verurteilen.

art. 18. Jeder Geschworene, welcher auf die Ladung weder erschienen ist noch sein Ausbleiben auf zulängliche Weise entschuldigt oder sich vor dem Schlusse der Sitzung eigenmächtig entfernt hat, verfällt in eine Geldstrafe von 180 M. bis 900 M. (nach dem Gesetz vom 8. November 1875).

art. 19. Die erwachsenen Akten werden in das Archiv des obersten Gerichtshofes abgeliefert.

Wenn jedoch gegen den Angeklagten wegen zusammentreffender gemeiner oder Amtsverbrechen ein weiteres Strafverfahren eingeleitet oder ein Entschädigungsanspruch erhoben wird, so können sie an die betr. ordentlichen Gerichte hinausgegeben werden.

Den beiden Kammern des Landtags ist gestattet, zu jeder Zeit von diesen Akten durch Bevollmächtigte aus ihrer Mitte auf der Kanzlei des obersten Gerichtshofes Einsicht zu nehmen.

art. 20. In jedem Stande des Verfahrens vor dem Endurteile kann durch einen dem Staatsgerichtshofe mitzuteilenden Beschluss der beiden Kammern des Landtags auf die weitere Verfolgung der Anklage verzichtet werden.

Dieser Verzicht steht einem von der Anklage freisprechenden Erkenntnisse gleich.

art. 21. Eine Vertagung oder Auflösung des Landtags hat auf die Verfolgung der Anklage und auf die Stellung der Anklagebevollmächtigten keinen Einfluss.

art. 22. Gegen das vom Staatsgerichtshof erlassene Urteil findet kein Rechtsmittel statt.

Unsere Staatsminister der Justiz und des Innern sind mit dem Vollzuge dieses Gesetzes beauftragt.

Dogmatische Darstellung.

Wesen und juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit.

Die Untersuchung des Charakters der Ministerverantwortlichkeit nach bayrischem Rechte — wie überhaupt nach dem Rechte aller deutschen Staaten — ist durch die Einwirkung der Reichsjustizgesetze eigentlich überflüssig geworden.

Neben der Anschauung von der disciplinarrechtlichen Natur der Ministerverantwortlichkeit, die wir oben (S. 20, 21) als unhaltbar zurückgewiesen haben, ist noch der strafrechtliche und der staatsrechtliche Charakter der Ministerverantwortlichkeit in Erwägung zu ziehen.

Die Strafen des bayrischen Ministerverantwortlichkeitsgesetzes sind bedingt durch den Grad des Verschuldens und den Erfolg der Pflichtverletzung (art. IX), sodass die Behauptung berechtigt ist, der Gesetzgeber hat sich von strafrechtlichen Vorstellungen nicht zu befreien vermocht. Dies erhellt auch daraus, dass das Gesetz von „bestrafen“ spricht, die allgemeinen Bestimmungen des Strafprozesses, insbesondere über das Verfahren vor den ordentlichen Gerichten auch auf den Staatsgerichtshof Anwendung finden; doch ist der strafrechtliche Charakter nicht streng durchgeführt und hat das bayrische Recht sich auch wieder von der strafrechtlichen Behandlung der Materie ziemlich freigehalten. Ausdrücke wie Verbrechen der Verfassungsverletzung oder Aufzählung einzelner dem Strafrecht angehörigen Verbrechen wie Bestechung, Hochverrat sind dem Gesetze fremd, dann spricht dasselbe von „verantwortlich sein“. Diese Umstände rechtfertigen die Aufstellung, dass das Gesetz den politischen Zweck der Einrichtung nicht ausser Acht gelassen hat und so ein Gemisch von staats- und strafrechtlicher Auffassung enthält. Die staatsrechtliche Natur würde nach bayrischem Recht noch mehr hervortreten, wenn das gerichtliche

Verfahren lediglich von dem objektiven Tatbestand einer Verfassungs- bezw. Gesetzesverletzung unter Nichtberücksichtigung der subjektiven Seite abhängig wäre.

Mag nach dem bayrischen Recht die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit welcher Art auch immer sein, zweifellos wurde sie durch die Einwirkung der Reichsjustizgesetze in eine rein staatsrechtliche verwandelt, da der Staatsgerichtshof als Kriminalgericht von der Reichsgesetzgebung nicht anerkannt ist.[1])

Die Gegenzeichnung,
Wirkung derselben.

Gegenzeichnung ist die auf eine Urkunde, die die vom König erlassene und von ihm unterschriebene Regierungsanordnung enthält, gesetzte zweite Unterschrift und zwar die zweite Unterschrift desjenigen Ministers oder dessen gesetzlichen Stellvertreters, in dessen Ressort die Anordnung fällt. Gewisse Anordnungen, wie Landtagsabschiede sind von allen Ministern zu unterzeichnen.[2])

Die Gegenzeichnung ist nicht erforderlich bei Befehlen des Königs an den Minister — das ist ein Internum —, bei Verleihung von Orden und Ehrenzeichen, bei rein persönlichen Meinungsäusserungen des Monarchen, bei Ausübung des Oberbefehls, der Kommandogewalt über die Truppen — bei den sog. Armeebefehlen —, wohl aber ist sie notwendig bei Gegenständen der Militärverwaltung; bei Abdankung des Königs ist auch keine Gegenzeichnung erforderlich, anders bei Ernennung von Ministern[3]) und bei Ausübung des Begnadigungsrechts.[4])

Die Verletzung der Staatsgesetze, nicht aber die Gegenzeichnung ist eine wesentliche Voraussetzung der Ministerverantwortlichkeit nach bayrischem Rechte.[5]) Wohl aber ist die Gegenzeichnung ein Erfordernis zur Giltigkeit der Kgl. Regierungsanordnungen und Kgl. Entschliessungen.[6])

Ein ohne Gegenzeichnung ergangener Erlass des Königs ist nach art. IV ohne rechtsverbindliche Kraft und nicht vollziehbar, weil er nicht die Voraussetzungen ordnungsmässigen Zustande-

[1]) cfr. hierüber weiter unten die einschlägige Abhandlung.
[2]) cfr. V. v. 9. Dezember 1829, R.-Bl. S. 977 und Kgl. Allerh. V. v. 3. August 1879, G.- u. V.-Bl. S. 737.
[3]) Andrer Meinung sind Gerber a. a. O. § 33, Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, Bd. II, S. 406.
[4]) cfr. Mohl, Württemb. Staatsrecht § 37.
[5]) Seydel a. a. O. Bd. 1 S. 519.
[6]) cfr. über den Begriff „Regierungsanordnung“ Seydel a. a. O. S. 512.

kommens erfüllt. Derjenige Staatsbeamte, welcher trotzdem eine solche Anordnung vollzieht, macht sich des Missbrauches der Amtsgewalt schuldig (art. V) und haftbar, er kann sich nicht auf die dienstliche Gehorsamspflicht berufen. Die bayrische Verfassung hat, ausgehend von dem Satze, das Kgl. Oberhaupt ist heilig und unverletzlich[1]), für die staatlichen Akte des Monarchen die Vorschrift getroffen, dass jede seiner Regierungshandlungen die Gegenzeichnung durch einen verantwortlichen Minister oder durch einen anderen gleichstehenden hohen Staatsbeamten (art. IV und art. II) bedarf.

Diese Gegenzeichnung dient dazu, die Person festzustellen, welche für die betr. Regierungshandlung die Verantwortlichkeit trägt. Die Kontrasignatur durch einen Minister liefert einen Beweis für seine Mitwirkung, nicht aber einen Gegenbeweis gegen die Mitwirkung anderer Minister, die in gleicher Weise wie der gegenzeichnende Minister verantwortlich sind, wenn sie eine die Staatsgesetze verletzende Anordnung veranlasst haben.

Durch die Gegenzeichnung übernimmt also der Minister die volle Verantwortlichkeit für den unterzeichneten Regierungsakt, weil er dadurch dessen Inhalt billigt; er haftet also nicht für fremdes, sondern für eigenes Unrecht. Ebenso sind die Minister verantwortlich für alle Regierungshandlungen, welche nicht vom Monarchen, sondern von ihnen selbst ausgegangen sind, ferner für die Unterlassung pflichtmässiger Handlungen. Es reicht die Verantwortlichkeit soweit wie die Amtsbefugnis des Ministers. In Ansehung der in eigener Kompetenz getroffenen Ministerialentschliessungen wird die Verantwortlichkeit durch die Unterzeichnung begründet. Hinsichtlich der gegengezeichneten Akte kann sich der Minister nicht auf den Befehl des Königs berufen; er kann die Gegenzeichnung verweigern und ohne Nachteil ablehnen (art. VII, art. I). Die Uebernahme der Verantwortlichkeit ist in jeder Beziehung eine freie; niemand ist verpflichtet, ein Staatsministerium anzunehmen, dem übernommenen Amte kann jeder Zeit entsagt werden (art. III). Macht der Monarch von seinem Entlassungsrecht Gebrauch, so kann dem Minister sein Standesgehalt nicht entzogen werden. Zum Zustandekommen einer rechtsgiltigen Kgl. Entschliessung ist die Uebereinstimmung des Willens des Königs und des Ministers, in dessen Zuständigkeit die betr. Anordnung fällt, erforderlich. Will ein Minister eine Kgl. Anordnung nicht gegenzeichnen, weil er sie für gesetzwidrig oder dem Landeswohl nachteilig hält, so kann der Minister zur Gegenzeichnung nicht gezwungen werden (art. VII). Der Minister hat demnach im Gegensatze zu andern Staatsdienern eine rechtlich geminderte Gehorsamspflicht gegenüber den Dienstbefehlen des Königs.

[1]) cfr. V.-U. § 1.

Das bayrische Recht kennt keine Gegenzeichnung durch Sprechminister, durch Minister ohne Portefeuille, welche die Regierungstätigkeit gegenüber dem Parlamente vertreten.

Die Person des Angeklagten.

In den Anklagezustand kann nach art. IX und X und art. 1 der cit. Gesetze jeder Minister sowie derjenige, welcher vorübergehend mit der Leitung eines Staatsministeriums betraut ist, versetzt werden, also nur diejenigen Personen, welche unmittelbar unter dem Könige stehen, mit welchem sie direkt verkehren. Damit ist der Kreis der hier in Betracht kommenden Personen erschöpft.

Die V.-U. vom Jahre 1818 hatte den Kreis der der Verantwortlichkeit unterworfenen Personen ganz allgemein ausgedehnt auf die anderen Staatsdiener bezw. höheren Staatsbeamten (§§ 4, 5, 6 V.-U.). Gegenüber diesen besteht aber kein Bedürfnis, sie der fraglichen Verantwortlichkeit zu unterwerfen. Sie haben einen Vorgesetzten, dem sie disciplinarisch verantwortlich sind, dies trifft bei den unmittelbar der Krone untergebenen Würdenträgern nicht zu, wenigstens hat ihnen gegenüber das Disciplinarrecht keine praktische Bedeutung, wenn auch der König ihr Dienstherr ist.[1]) Würde, soweit die „andern Staatsdiener“ und die „höheren Staatsbeamten“ in Frage kommen, von diesen eine Gesetzesverletzung begangen werden und würde der vorgesetzte Minister dies ungerügt geschehen lassen oder auf die Beschwerde der Kammer nicht einschreiten, so würde er die Handlung des ihm unterstellten Beamten zu seiner eigenen machen und die Kammer ist nunmehr berechtigt, gegen den vorgesetzten Minister die Verantwortlichkeit geltend zu machen.

Gegenüber allen Staatsdienern mit Ausnahme der Minister bezw. ihrer Stellvertreter besteht seit dem Ministerverantwortlichkeitsgesetz kein Klagerecht der Kammer mehr.

Wenn bei einer Gesetzesverletzung eines Ministers auch ein anderer Staatsdiener mitgewirkt hat, so kann das Verfahren gegen Beide nicht verbunden vor dem Staatsgerichtshof erledigt werden. Der Beamte unterliegt dem Disciplinarverfahren, dem Staatsgerichtshof sind nur Minister unterworfen.

Bei kollegialisch getroffenen Entscheidungen sind alle der gesetzwidrigen Regierungshandlung zustimmenden Minister verantwortlich. Die Anklage ist in einem solchen Falle gegen sämtliche Mitwirkenden zu richten. Die Zulässigkeit der Anklage gegen mehrere Minister ergibt sich aus art. 12.

[1]) cfr. oben S. 21.

Die einmal begründete Verantwortlichkeit erlischt nicht durch das Ausscheiden des Ministers aus dem Amte (art. VIII), da sich sonst der Minister durch rechtzeitigen Rücktritt der Anklage und ihren Folgen entziehen könnte und dadurch das Recht der Kammer zur Erhebung der Anklage illusorisch würde. Dagegen kann die dienstliche Verantwortlichkeit der Staatsdiener überhaupt nicht mehr Platz greifen, wenn das Dienstverhältnis aufgehört hat.[1])

Die Vertagung oder Auflösung des Landtags hat auf die Verfolgung der Anklage und auf die Stellung der Anklagebevollmächtigten keinen Einfluss (art. 21).

Gegenstand der Anklage.

Gegenstand der Ministeranklage bilden Handlungen oder Unterlassungen der Minister bezw. ihrer Stellvertreter, durch welche die Staatsgesetze verletzt werden (art. IX).

Unter „Staatsgesetz" sind im Hinblick auf Titel VII § 2 V.-U. diejenigen allgemeinen gültigen Verfügungen der Staatsgewalt zu verstehen, welche die Freiheit der Person oder das Eigentum der Staatsangehörigen betreffen. Gleichgiltig ist für die Subsumtion unter diesen Begriff, ob eine solche Verfügung vor dem Inkrafttreten der Verfassung oder nach demselben erlassen wurde. Nicht notwendig ist, dass eine solche Verfügung auch den Namen „Gesetz" führt. In früherer Zeit waren mannigfache andere Benennungen üblich.[2])

Für die Verantwortlichkeit des Ministers oder dessen Stellvertreters ist der Inhalt und die Form des Gesetzes, welches verletzt wurde, ebenso belanglos wie die Frage, ob die Verletzung eine vorsätzliche war oder fahrlässig begangen ist.[3]) Die Anklage wegen blossen Versuches der Verletzung der Staatsgesetze ist nach dem Wortlaut des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes ausgeschlossen; art. IX spricht nur von „verletzen". Hätte der Gesetzgeber auch den Versuch der Verletzung geahndet wissen wollen, dann hätte dies ausdrücklich im Gesetz bestimmt werden müssen.[4])

Der Minister ist nicht nur wegen Verletzung der Verfassungsgesetze, sondern auch wegen Verletzung aller übrigen einfachen Gesetze verantwortlich. Mittelbar fallen

[1]) cfr. Seydel a. a. O. S. 520.
[2]) cfr. Dollmann, Gesetzsammlung Bd. II_1 S. 9.
[3]) Die V.-U. v. Jahre 1818 Titel X § 6 gestattete die Anklage nur wegen vorsätzlicher Verletzung der Staatsverfassung.
[4]) cfr. Seydel a. a. O. S. 520.

mit Rücksicht auf art. VI des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes auch solche Handlungen darunter, welche dem Landeswohl nachteilig sind, und für welche der Minister durch die erfolgte Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit übernommen hat.[1]) Dagegen erstreckt sich die Verantwortlichkeit nicht auf Verletzungen einer Kgl. Verordnung oder sonstigen Kgl. Verfügung.

Der Gesetzentwurf hatte den Kreis der die Verantwortlichkeit begründenden Handlungen enger gefasst, indem derselbe nur von vorsätzlich begangenen oder wissentlich zugelassenen Verletzungen der Gesetze sprach. Dadurch wäre das ganze Bereich der Fahrlässigkeit, Untätigkeit und Nachlässigkeit straflos ausgegangen.[2])

Subjektiv darf die Verantwortlichkeit nicht auf Vorsatz beschränkt sein. Wenn auch Irrtum, gegründet auf unrichtige Ansicht der Dinge oder auf unklare Gesetzesbestimmung die Verantwortlichkeit des Ministers ausschliesst und durch den Erfolg einer Handlung nie darüber entschieden werden kann, ob pflichtwidrig gehandelt wurde oder nicht, so kann doch davon keine Rede sein, die Fahrlässigkeit eines so hoch gestellten Beamten straflos ausgehen zu lassen. Die Grundbestimmungen des Staates sind auch gegen Leidenschaft, Leichtsinn, Geisteträgheit zu schützen; es wäre eine ganz unsinnige Anomalie, wenn die *culpose* Verletzung eines Gesetzes durch einen gewöhnlichen Staatsbürger, durch einen noch so ungebildeten und geistig unbedeutenden Menschen gestraft würde, dieselbe Handlung aber nicht strafbar sein soll, wenn sie von einem Manne begangen würde, bei welchem sein hohes Amt das bedeutendste Mass von Geisteskräften und Kenntnissen voraussetzen lässt, und welchen die grosse, ihm anvertraute Macht zu besonderer Behutsamkeit auffordern muss.[3])

Mit Rücksicht auf den Zweck des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes[4]) sollte die unter Strafe gestellte Handlung nicht von einem subjektiven Moment abhängig gemacht sein; zur Erreichung und Aufrechterhaltung dieses Zweckes sollte der richterliche Ausspruch genügen, dass eine Verletzung vorliegt, welche zu beseitigen oder rückgängig zu machen ist. Nur der objektive Tatbestand der Verletzung allein sollte die Verantwortlichkeit nach sich ziehen. Die Schuld darf nur beim Strafausmass Berücksichtigung finden.[5])

Der Jurisdiktion des Staatsgerichtshofes unterliegen die Verletzungen der Staatsgesetze durch die Minister nur insoweit, als diese Verletzungen mit Verletzung der Amtspflichten zusammenhängen.

---

[1]) cfr. Pözl a. a. O. S. 572.
[2]) cfr. Verh. d. K. d. A. 1848, 2. Beil.-Bd. S. 273, 274.
[3]) cfr. V. d. K. d. A. a. a. O. S. 283.
[4]) cfr. oben S. 11 ff.
[5]) cfr. Holtzendorff, Encyklopädie S. 1127.

Die Privathandlungen der Minister, Entschädigungsansprüche, die gegen sie gerichtet sind, gemeine oder Amts-Verbrechen bezw. Vergehen kommen hier nicht in Betracht. Darüber entscheiden die gewöhnlichen Zivil- und Strafgerichte, wobei die jeweils einschlägigen Prozessnormen Anwendung finden (art. XIII).

Wenn die Verletzung eines Staatsgesetzes gleichzeitig ein Amtsdelikt im Sinne des Strafgesetzbuches involviert, so berührt dies die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes in keiner Weise. Der Staatsgerichtshof beurteilt die Handlung nicht vom strafrechtlichen, sondern vom staatsrechtlichen Gesichtspunkt, er verhängt keine kriminellen, sondern staatsrechtliche Strafen. Es kann deshalb das Verfahren wegen des unter das Strafgesetzbuch fallenden Reates jeder Zeit anhängig gemacht werden, ohne dass gegen den Grundsatz des *ne bis in idem* verstossen wird.[1]) Die Annahme, die Ministerverantwortlichkeit sei strafrechtlichen Charakters, führt natürlich zu einer Verletzung dieses Princips.[2])

Die Ausdehnung der Ministerverantwortlichkeit auf jede Art der Gesetzesverletzung ist als verfehlt zu bezeichnen. Dadurch leidet das Institut der Ministerverantwortlichkeit sowie die Verfassung not.[3]) Die Ministeranklage ist ein die Ruhe im Staatsleben so erheblich störender Vorgang, dass nicht schon bei jeder Gesetzesverletzung davon Gebrauch gemacht werden darf, im Falle der einfachen Gesetzesverletzung reicht die politische Verantwortlichkeit der Minister vollständig aus. Die Ministeranklage soll doch nur das äusserste Mittel des Widerstandes durch die Volksvertretung sein.

Dahlmann (a. a. O. Bd. I S. 113, 114) spricht von der Ministeranklage als dem „Schwert der Stände; sie dürfen es nicht leichtsinnig ziehen, nicht wie ein Rappier zu Fechterstreichen brauchen. Die wirksamste Verantwortlichkeit wird geräuschlos täglich geübt von einem auf sein Gemeinwesen aufmerksamen Volke, sie erhebt ihre Stimme in der Presse, in der jährlichen Prüfung der Stände, verstärkt sie in der Beschwerdeführung".

Es sind hier auch die Fälle der Missregierung, der Verletzung der Staatsinteressen, zweckwidriger Handlungen näher zu betrachten. Die Verantwortlichkeit in diesen Fällen ist in Bayern mit Recht eine politische; denn welcher Richter könnte sachgemäss über Interessenfragen urteilen? Urteilen kann man nur über Rechtsfragen. In dieser Hinsicht besteht nur eine durch tatsächliche Notwendigkeit oder Klugheit auferlegte Verantwortlichkeit. Diese Art der Verantwortlichkeit kann sehr

---

[1]) cfr. Rehm a. a. O. S. 336.

[2]) cfr. John: Kritik des preussischen Ges.-Entw. über die Verantw. der Minister in Holtzendorffs allg. deutschen Strafrechtszeitung, 1863, S. 552.

[3]) cfr. Pistorius a. a. O. S. 167.

oft die Folge haben, dass bei einem Misstrauensvotum der Volksvertretung der Minister in die Lage gesetzt wird, seine Entlassung zu nehmen oder dass der König gezwungen wird, diese zu gewähren.

Wenn auch diese Fälle keine Verletzung der Staatsgesetze involvieren, so kann doch der Minister den Unwillen der Parlamentsmajorität dadurch heraufbeschwören, weil er in irgend einem Falle nicht so regiert, wie es die Parlamentsmajorität wünscht. Es ist eine politische Pflicht, nach dem Willen der Parlamentsmajorität zu regieren; geschieht dies nicht, so treten die Folgen ein, wie wir sie jüngst in Bayern erlebt haben. Dadurch, dass die Krone den Wünschen der Parteien Rechnung getragen und den Ministern die Entlassung gewährt hat, kommt ein beklagenswerter Zustand zum Ausdruck: der Parlamentarismus hat sich dahin entwickelt, dass die Regierung dem Parlamente gegenüber immer schwächer und nachgiebiger geworden ist. Es wäre zu wünschen, dass die Centralregierung mehr in den Händen der Krone als des Parlaments läge.

In diesem Abschnitt ist auch die Frage zu erörtern, ob die bayrischen Minister wegen Verletzung der Reichsverfassung oder der Reichsgesetze vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden können.

Die Verfassung und die Gesetze des deutschen Reiches haben in den Gliedstaaten als Reichsgesetze dieselbe Geltung wie Landesgesetze, weil das Reich eine unmittelbare Gesetzgebungsgewalt über die Reichsangehörigen hat. Artikel 19 der Reichsverfassung gibt dem Reiche das Recht, Schutzmassregeln gegen Verletzung von Reichsrecht zu treffen; doch werden dadurch die Einzelstaaten nicht gehindert, die Verletzung der Reichsverfassung und der Reichsgesetze durch ihre Minister der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes zu überweisen.[1]) Die bayrischen Minister sind für die Verletzung der in Bayern geltenden Gesetze verantwortlich, und, da zu diesen auch die Reichsgesetze gehören, bezieht sich ihre Verantwortlichkeit auch auf Verletzung der letzteren.

Was ferner die rechtliche Verantwortlichkeit der bayrischen Minister für die den Bundesratsbevollmächtigten Bayerns erteilten Instruktionen bezw. die Unterlassung der Erteilung von Instruktionen betrifft, so stehen sich hier zwei Meinungen gegenüber.

Während Seydel (Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich, 2. Aufl. S. 132, 428 und Lehrb. des bayr. Staatsr. Bd. I S. 264 ff.), G. Meyer (a. a. O. S. 389, 390, 537), Haenel (Studium zum deutschen Staatsrecht 1873, 1. Bd. S. 221),

[1]) Anderer Meinung ist Pistorius a. a. O. S. 194.

Thudichum (die Ministeranklage nach geltendem deutschen Staatsrecht und ihre Verantwortlichkeit in Reichssachen in Hirth's Annalen des deutschen Reiches S. 645), John (Kritik des pr. Gesetzentw. über Verantwortlichkeit der Minister S. 645) die Verantwortlichkeit in dieser Richtung kurzweg verneinen, vertreten Mohl (das deutsche Reichsstaatsrecht 1873 S. 277), Laband (das Staatsrecht des deutschen Reiches 1901, Bd. 1 S. 94), Pistorius (a. a. O. S. 195) die entgegengesetzte Auffassung.

Vorauszuschicken ist, dass die Bundesratsbevollmächtigten verpflichtet sind, nach den Instruktionen ihrer Regierungen ihre Stimme im Bundesrate abzugeben. Diese Instruktion erteilt der Landesherr bezw. der zuständige Minister.

Die Verantwortlichkeit für die den Bundesratsbevollmächtigten erteilten Instruktionen steht und fällt mit der Frage, ob die Instruktion an die Zustimmung des Landtags gebunden ist.

Will die Regierung aus politischen Gründen vor der Instruktionserteilung den Landtag hören, so steht dem nichts im Wege. Eine andere Sache ist es, ob dazu auch eine Verpflichtung der Regierung besteht. Eine Pflicht, den Landtag zu hören, besteht jedenfalls dann nicht, wenn die betreffende Materie, über welche Instruktion erteilt werden soll, in die Zuständigkeit des Reiches fällt.[1]) In all den Fällen, bei welchen die Zuständigkeit des Reiches gegeben ist, ist die Tätigkeit des Einzellandtages ausgeschlossen.

Damit entfällt auch bei solchen Angelegenheiten die Gebundenheit der Instruktionserteilung an die Zustimmung des Landtags. Durch Annahme der Reichsverfassung haben die Einzellandtage verzichtet, in diesen Fällen mitzuwirken.

Handelt es sich um eine Ausdehnung der Kompetenz des Reiches auf einen Gegenstand, der — ohne den Reservatrechten anzugehören — bis jetzt seine gesetzliche Regelung durch die Gesetzgebung der Gliedstaaten erfuhr, so ist auch in diesen Fällen der Landtag nicht zu hören und die Instruktion nicht an die Zustimmung des Landtags gebunden. Nach art. 78 Abs. 2 der Reichsverfassung kann es keinem Zweifel unterliegen, dass solche Kompetenzerweiterung des Reiches möglich ist.

Hinsichtlich der Reservatrechte müssen wir folgende Unterscheidung treffen:

Handelt es sich bei Ausdehnung der Reichskompetenz um ein Reservatrecht, dessen gesetzliche Normierung nicht in die gesetzgeberische Kompetenz des Gliedstaates fällt, so kann die Regierung es halten, wie sie will (z. B. in einer Angelegenheit des art. 41 d. Reichsverfassung).

[1]) cfr. art. 4 der Reichsverfassung.

Betrifft das Reservatrecht einen Gegenstand, der in die gliedstaatliche gesetzgebende Gewalt fällt, die ohne Zustimmung des Landtags nicht geschmälert werden darf, und will die Regierung auf das Reservatrecht verzichten, so ist sie verpflichtet, vor Erteilung der Instruktion an die Bundesratsbevollmächtigten die Zustimmung des Landtags zu diesem Verzichte einzuholen. Würde die Regierung im letztern Falle sich über den Landtag hinwegsetzen und ihre Verpflichtung, den Landtag vorher zu hören, ausser Acht lassen, so hat dies die Folgen, dass derjenige Minister, in dessen Ressort das Reservatrecht fällt, dem Landtage verantwortlich ist.

Der Ankläger.

Wirkung der Anklage.

Wie in den meisten Staaten mit Zweikammersystem wird auch in Bayern ein übereinstimmender Beschluss der beiden Kammern zur Erhebung der Klage gefordert (art. 3). Der Landtag ist Ankläger.[1]) Die Minister sind nach art. IX den Ständen des Reiches verantwortlich. Dies ist aber keine Verantwortlichkeit vor dem Landtage; der Landtag hat nur ein Recht der Anklage.[2])

Für das Zustandekommen des Anklagebeschlusses gelten die Vorschriften des art. 2. Die zu bildenden Ausschüsse treten erst in Tätigkeit, nachdem sich eine oder beide Kammern zur Erhebung der Anklage veranlasst gefunden haben. Die Veranlassung bedarf der Anregung durch eines der Kammermitglieder. Für diese Anregung besteht keine andere Form als die des Antrags, welcher durch das Präsidium dem fünften Ausschusse der Abgeordnetenkammer zu überweisen ist.[3]) Dieser hat zu prüfen, ob der Antrag in den verfassungsmässigen Wirkungskreis des Landtags fällt. (V.-U. Tit. VII § 19, 20). Der Ausschuss erstattet seinerseits wieder Bericht an das Plenum.[4]) Gemäss art. 53,3 G.-O. beschliesst das Plenum, ob der Antrag in nähere Ueberlegung gezogen werden soll. Aus politischen Gründen kann hier der Antrag abgelehnt werden, trotzdem die Voraussetzungen des art. IX gegeben sind. (V.-U. Tit. VII § 20).

---

[1]) Die Anschauung, dass jeder Bürger dieses Recht der Anklage haben muss, ist von Mohl a. a. O. S. 217—223 mit Recht bekämpft.

[2]) cfr. Seydel a. a. O. S. 521.

[3]) Geschäfts-Ordg. art 31, 53.

[4]) G.-O. art. 53 Abs. 2.

Wird dem Antrag stattgegeben, so geht derselbe nunmehr an eine andere Kommission, welche den der Anklage zu Grunde liegenden Tatbestand nochmals prüft und, wenn sie den Antrag für berechtigt hält, die in art. 2 vorgeschriebene Formulierung der Anklagepunkte beifügt. Nach der G.-O. art. 31, 33, 53, 67 kann der dritte oder auch ein besonderer erst zu bildender Ausschuss mit dieser Nachprüfung befasst werden. Ist das Gutachten der Kommission dem angeklagten Minister ungünstig und gibt die Kammer dem Antrage statt, so wählt sie alsdann den Anklageausschuss.

In gleicher Weise ist in der Kammer der Reichsräte zu verfahren, wenn hier ein Antrag auf Ministeranklage eingebracht wird.[1])

Erfolgt schliesslich ein die Anklage erhebender übereinstimmender Beschluss des Landtags, so erfolgt dessen Vorlage an den König, der diesen Beschluss dem Präsidenten des obersten Gerichtshofes mitteilen lässt (art. 3).

In dieser Bestimmung liegt die Schwäche und Unbrauchbarkeit des Gesetzes vom 30. März 1850.

Der Satz „der Mensch denkt, Gott lenkt", lässt sich mit Bezug auf art. 3 l. c. variieren, der Landtag denkt, der König lenkt. Wer wollte den König zwingen, dass er den Beschluss dem Präsidenten auch mitteilen lässt. Angenommen der bei der Kammer in Ungnade gefallene Minister ist *persona gratissima* beim König. Wird dieser seinen Freund der Rache des Landtags ausliefern? Mag auch die eine oder andere Aenderung des Gesetzes vom Jahre 1848 bezw. 1850 *de lege ferenda* wünschenswert erscheinen, so sind diese gegenüber der im Gesetz von 1850 art. 3 hervorgehobenen Mängel von geringer Bedeutung. Soll das Gesetz vom Jahre 1848 nicht nur ausführbar erscheinen, sondern tatsächlich im einzelnen Fall auch ausgeführt werden, so ist die Mitwirkung des Königs unter allen Umständen auszuschalten. Diese Kürzung der Rechte des Königs braucht nicht das geringste Bedenken hervorzurufen, sind doch durch das Zwei-Kammersystem genug Garantien dafür gegeben, dass nicht in übereilter Leidenschaftlichkeit ein Minister in den Anklagezustand versetzt wird.

Mag in der Kammer der Abgeordneten die Leidenschaft, der Hass, die Intrigue noch sehr die Gemüter erhitzen, die aristokratische und mehr konservative Kammer der Reichsräte wird sich nie soweit gehen lassen, die Objektivität zu verlieren. Ein Beispiel hiefür bietet uns der oben (S. 28 ff.) besprochene Fall des Ministers von Schenk, der uns lehrt, dass die Kammer der Reichsräte sachlich zu Werke geht und einem ungesetzlichen und unzulässigen Beschluss der Abgeordnetenkammer ihre Mitwirkung versagt.

[1]) cfr. G.-O. d. K. d. R.-R. §§ 46, 74, 77, 49, 50, 80.

Wenn der König den Kammerbeschluss dem Präsidenten des obersten Gerichtshofes nicht mitteilen lässt, so macht er sich einer Verfassungsverletzung schuldig, die Stände haben aber kein Mittel, den König zur Beobachtung der von ihm beschworenen Verfassung zu zwingen.

Will der Landtag von der erhobenen Anklage wieder zurücktreten, so ist hiezu auf Grund art. 20 ein übereinstimmender Beschluss der beiden Kammern des Landtags erforderlich. Dieser Verzicht ist einem von der Anklage freisprechenden Erkenntnisse gleich zu achten.[1])

Die Vertagung oder Auflösung des Landtages hat auf die Verfolgung der Anklage keinen Einfluss.

Ueber „Verjährung" fehlen jegliche Bestimmungen. Eine analoge Anwendung der strafrechtlichen Bestimmungen über Verjährung erscheint ausgeschlossen, weil die Fristen im Anschlusse an die Dreiteilung der strafbaren Handlungen (Verbrechen, Vergehen, Uebertretung) verschieden bemessen sind und die die Ministerverantwortlichkeit begründende Handlung sich in diese Dreiteilung nicht ohne Weiteres einfügen lässt.

Auf Grund des Anklagebeschlusses der Stände hat der König den Angeklagten vorläufig vom Dienste zu suspendieren (art. X). Ueber die Zweckmässigkeit dieser Bestimmung kann man verschiedener Meinung sein. M. E. darf der Kammerbeschluss keinen Einfluss auf die Rechtsstellung des Ministers ausüben. Es würde sonst der Minister zu sehr der Willkür der Kammer preisgegeben sein. Anders liegt die Sache, sobald der Staatsgerichtshof mit der Sache befasst ist. Wenn auch die Wahrscheinlichkeit der Verurteilung in diesem Stadium noch nicht sicher ist, so liegt doch deren Möglichkeit vor. In diesem Stadium des Prozesses ist es nicht angängig, dass der Angeklagte noch die Obliegenheiten seines Amtes besorgt. Auch ist zu befürchten, dass der angeklagte Minister, der noch im Amte ist, alles aufbietet, um die Untersuchung zu vereiteln, die Durchführung des Prozesses zu verhindern und Beweismittel zu unterdrücken.[2])

[1]) cfr. hiezu Samuely a. a. O. S. 112.

[2]) cfr. Mohl a. a. O. S. 473, Samuely a. a. O. S. 105—108, Pistorius a. a. O. S. 176, Zöpfl a. a. O. Bd. II S. 546.

Der Staatsgerichtshof.[1]

Der Staatsgerichtshof ist beim obersten Gerichtshofe aus dem Präsidenten, sechs Räten, einem Gerichtsschreiber und zwölf Geschworenen zu bilden (art 1).

Vor diesem Gerichte sind die Ministeranklagen zur Verhandlung und Entscheidung zu bringen.[2])

Durch die Art und Weise der Zusammensetzung des Staatsgerichtshofes sind zweifellos Garantien für eine unparteiliche, unbefangene und gerechte Behandlung und Durchführung des Staatsprozesses gegeben. Das System in jenen Staaten, wo die erste Kammer als Anklagebehörde und die zweite Kammer als Richter fungiert, ist nicht nachahmenswert.[3]) Um in einem Rechtsverfahren einen Rechtsspruch zu fällen, ist eine politische Körperschaft nicht geeignet.

Mit Rücksicht darauf, dass in Bayern nur Rechtsverletzungen als Gegenstand der Anklage anerkannt sind, ist gegen die Zusammensetzung des Gerichtes an und für sich nichts einzuwenden. Wenn die Ministeranklage auch bei Fällen zweckwidrigen Handelns statthaft wäre oder bei Gefährdung der Wohlfahrt des Landes, dann müsste bei Besetzung des Staatsgerichtshofes mehr das politische als das richterliche Element überwiegen oder mindestens müssten beide Faktoren in gleicher Stärke vertreten sein.

Doch dürfte auch im Verfahren wegen Rechtsverletzungen der eine oder andere Politiker als Richter zuzulassen sein, weil den Berufsrichtern oft der Mangel politischer Erfahrung, ungenügende Bekanntschaft mit den Grundsätzen, Gewohnheiten und Formen der Staatsgeschäfte einerseits, das sklavische Anlehnen an den Buchstaben des Gesetzes andrerseits anhaftet.[4])

Die Geschworenen haben über die Tat-, die Berufsrichter über die Rechtsfragen zu entscheiden. Die belanglosen Einzelheiten über die Bildung des Geschworenenkollegs dürfen wohl als nebensächlich hier übergangen werden.[5])

Wir haben eben dargelegt, dass an und für sich gegen die Zusammensetzung des Staatsgerichtshofes nichts einzuwenden ist. Doch ist nicht zu verkennen, dass die Tätigkeit der Geschworenen schon

---

[1]) cfr. Samuely a. a. O. S. 95 ff., Hauke a. a. O. S. 109.

[2]) Ueber Ausdehnung der Kompetenz des Staatsgerichtshofes auf Verfassungsverletzungen der Volksvertreter cfr. Sarwey, das Staatsrecht des Königreichs Württemberg 1883, II. Bd. S. 252; Württemb. V.-U. § 199. Hinsichtlich Braunschweigs cfr. Neue Landsch.-O. § 108.

[3]) cfr. Bad. V.-U. § 67 b.

[4]) cfr. Mohl a. a. O. S. 295 ff., Samuely a. a. O. S. 99, John, Kritik des pr. Ges.-Entw. über V. d. Minister a. a. O. S. 594.

[5]) cfr. das oben abgedruckte Gesetz vom 30. März 1850 und G.-V.-G. § 31 ff. und § 84 ff.

im gewöhnlichen Strafprozesse oft zu den schwer wiegendsten Bedenken Anlass gegeben hat.[1]) Die Zuziehung der Geschworenen beim Ministeranklageverfahren erscheint als ein Zugeständnis an die damalige äusserst demokratische und revolutionär angelegte Zeitströmung.

Als beste Besetzung des Staatsgerichtshofes kommt *de lege ferenda* diejenige in Betracht, die aus fünf Berufsjuristen und zwei von den beiden Kammern gemeinsam zu wählenden Politikern, die keine Abgeordneten sein dürfen, unter vollständiger Ausschaltung des Geschworeneninstituts besteht.

Anschliessend ist die Frage zu erörtern, ob der Staatsgerichtshof zu den ordentlichen oder ausserordentlichen Gerichten gehört.

§ 12 G.-V.-G. zählt der Reihe nach die ordentlichen Gerichte auf. Der Staatsgerichtshof ist dabei nicht erwähnt; er kommt deshalb als ordentliches Gericht nicht in Betracht, weil der Staatsgerichtshof auch nicht unter die Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte des § 13 G.-V.-G. fällt. Ebenso gehört der Staatsgerichtshof auch nicht zu den reichsgesetzlich zugelassenen besonderen Gerichten.[2])

Die Motive zum § 3 des Entwurfes zum G.-V.-G. (jetzt § 14 G.-V.-G.) (S. 43) führen aus: „Aus der Bestimmung, dass nur die aufgezählten besonderen Gerichte zugelassen sind, ergibt sich von selbst die Aufhebung aller noch bestehenden besonderen Gerichte. Vorweg wird jedoch darauf hingewiesen, dass das Gesetz nur bestimmt ist, die ordentliche streitige Gerichtsbarkeit zu ordnen, und dass somit alle in den Landesgesetzgebungen zu den besonderen Gerichten gezählten Behörden, denen Angelegenheiten der Administrativjustiz oder die Erledigung von Kompetenzkonflikten zugewiesen sind, durch die ausgesprochene Aufhebung der besonderen Gerichte nicht berührt werden. Gleiches gilt von den zur Entscheidung über Ministeranklagen berufenen Gerichtshöfen und von solchen Gerichten, denen die Entscheidung in Disciplinarsachen gegen Beamte, Geistliche u. s. w. obliegt. Man hat erwogen, ob nicht dieses besondere Gericht besonders zu erwähnen sei, hat jedoch hievon Abstand genommen, da bei der Gerichtsbarkeit der Gerichtshöfe, welche über Ministeranklagen zu entscheiden hätten und ebenso bei der Gerichtsbarkeit der Disciplinargerichte lediglich staatsrechtliche Verhältnisse in Frage stehen, auf deren Regelung die Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes sich selbstverständlich nicht erstrecken".

Auch ist in den Motiven zum Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung (S. 54) zum Ausdruck gebracht, dass das besondere

[1]) cfr. Birkmeyer, deutsches Strafprozessrecht 1898 S. 233 ff.

[2]) Entgegengesetzte Meinung vertreten Löwe, die Strafprozessordnung für das deutsche Reich 1892 S. 33, Birkmeyer a. a. O. S. 29.

Verfahren, welches nach den Landesrechten bei Anklagen gegen Minister wegen Verfassungsverletzungen stattfindet, unberührt bleibe, weil die Entscheidung in solchen Fällen nicht durch die Gerichte als Organe der Rechtspflege, sondern durch einen Staatsgerichtshof erfolgen.

Die Reichsgesetze wollen das Institut der Ministerverantwortlichkeit also gar nicht berühren, weil man von der richtigen Auffassung ausging, dass es sich bei der Gerichtsbarkeit der Staatsgerichtshöfe nicht um ein Strafverfahren, sondern ausschliesslich um staatsrechtliche Verhältnisse handelt.[1])

Durch die das Landesrecht brechenden Bestimmungen der Reichsgesetze ist nunmehr der staatsrechtliche Charakter der Ministerverantwortlichkeit festgelegt.

Verfahren und Urteil.

Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen der Strafprozessordnung, insoweit nicht durch das Gesetz vom 30. März 1850, den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister betr., eine Abänderung getroffen ist (art. 1). Ausnahmen sind hinsichtlich der Vertreter der Anklage getroffen. Es gibt im Staatsprozesse keinen Staatsanwalt. Als Vertreter der Anklage fungieren die von den Kammern gewählten Anklagebevollmächtigten (art. XI und art. 3).

Ganz abgesehen von dem Umstande, dass die im Strafprozesse zu wahrenden ideellen Interessen ganz anderer Natur sind wie im Staatsprozesse, hat man mit gutem Grunde die Institution der Staatsanwaltschaft nicht in den Staatsprozess herübergenommen. § 147 G.-V.-G. verpflichtet die Beamten der Staatsanwaltschaft, den dienstlichen Befehlen ihrer Vorgesetzten nachzukommen. Der oberste Vorgesetzte der Staatsanwaltschaft ist der Justizminister, welcher nach der angeführten Gesetzesbestimmung befugt ist, der Staatsanwaltschaft die von ihr zu befolgende Weisung zu geben, gegen ihn oder einen seiner Kollegen keine Anklage zu erheben. Dadurch würde die Ministerverantwortlichkeit leicht verhindert, wenn nicht ganz illusorisch werden.[2])

Eine Vertagung oder Auflösung des Landtags hat auf die Verfolgung der Anklage und auf die Stellung der Anklagebevollmächtigten keinen Einfluss (art. 21).

[1]) cfr. Pistorius a. a. O. S. 142 ff.
[2]) cfr. Holtzendorff a. a. O.

Die Anklagebevollmächtigten haben, abgesehen von den im Gesetz vom Jahre 1850 eingeräumten Rechten, die gesetzlichen Befugnisse des Staatsanwaltes (art. 13, 3, 7, 8, 9).

Der Angeklagte oder bei mehreren Angeklagten jeder derselben, ist berechtigt, sich so viele Verteidiger zu wählen, als Anklagebevollmächtigte ihm gegenüber stehen (art. 12). Im Uebrigen unterliegt die Wahl der Verteidiger keiner Beschränkung.

Am festgesetzten Tag geht die Verhandlung und Aburteilung des Angeklagten auch dann vor sich, wenn letzterer trotz richtiger Ladung ausbleibt (art. 16).[1])

Sind von den Geschworenen nicht mindestens dreissig erschienen, so ist die Sitzung zu vertagen (art. 17, 18).

Andere Besonderheiten des Verfahrens sind im Laufe der Abhandlung bereits erwähnt worden.[2]) Im Uebrigen richtet sich das Verfahren nach den allgemeinen Bestimmungen des strafprozessualen Verfahrens vor den ordentlichen Landgerichten, insbesondere vor den Schwurgerichten. Von der Darstellung des Strafprozessrechtes ist Umgang zu nehmen, weil dadurch der Rahmen der Arbeit weit überschritten würde.

Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof beruht auf den Grundsätzen des Anklageprozesses.[3])

Das Verfahren ist mündlich und öffentlich (art. XI). Die allgemeinen Bestimmungen über Einschränkung der Oeffentlichkeit (§ 173 G.-V.-G.) kommen hier nicht zur Anwendung, die Oeffentlichkeit findet ausnahmslos statt.[4])

Die Erhebung der Beweismittel obliegt dem Staatsgerichtshof. Die Beweismittel sind dieselben wie beim Strafprozesse.

Artikel VIII bestimmt, dass dem Angeklagten die amtlichen Behelfe zur Rechtfertigung über seine Amtsverwaltung nicht vorenthalten werden können. Die Regierung kann sich nicht darauf berufen, dass ihr § 96 Str.-Pr.-O. das Recht gibt, die requirierten Akten nicht vorzulegen oder auszuliefern. Es ergibt sich daraus die vielleicht oft mit Nachteilen verbundene Konsequenz, dass die Oeffentlichkeit von dem Inhalte der ausgelieferten Akten Kenntnis erhält. Allein durch die Normierung in art. VIII verzichtete der Gesetzgeber auf die Rechte aus § 96 Str.-Pr.-O. Im Staatsprozesse handelt es sich nicht – wie festgestellt — um einen Strafprozess, in Folge dessen besteht die von § 96 Str.-Pr.-O. abweichende Vor-

[1]) Im Strafprozesse gilt der Grundsatz, dass gegen einen ausgebliebenen Angeklagten kein Verfahren stattfindet. Die scheinbaren Ausnahmen in §§ 231, 232 Str.-Pr.-O. verstossen nicht gegen den Grundsatz, da in diesen Fällen die den Gegenstand der Anklage bildenden strafbaren Handlungen geringfügiger Natur sind; cfr. Birkmeyer a. a. O. § 22.

[2]) cfr. S. 49 ff.

[3]) cfr. Birkmeyer a. a. O. §§ 26—29.

[4]) cfr. Dollmann a. a. O. S. 11.

schrift des art. VIII zu Recht. Wäre die Bestimmung in art. VIII nicht getroffen, dann könnte die Vorlage und Auslieferung von Akten und Schriftstücken auf Grund des art. 1 des Ges. von 1850 und des § 96 Str.-Pr.-O. verweigert werden.

Das Urteil wird im Namen Seiner Majestät des Königs von Bayern gesprochen und ist mit Gründen zu versehen.[1]) Das Urteil lautet entweder auf Freisprechung oder Verurteilung (§ 259 Str.-Pr.-O.). Im letzteren Falle kann das Urteil, je nach dem Grade des Verschuldens und dem Erfolge der Pflichtverletzung auf einfache Entfernung vom Dienst unter Belassung des gebührenden Ruhegehalts, auf Dienstentlassung ohne Ruhegehalt oder Dienstentsetzung (Kassation) lauten (art. IX).[2])

De lege ferenda ist noch zu prüfen, ob die Strafen nicht auf Entlassung aus dem Staatsdienste mit dem Vorbehalte der Wiedereinstellung, Verweis, Missbilligung, Versetzung in einen anderen Dienstzweig ausgedehnt werden sollten. Die Verhängung von Strafen im strafrechtlichen Sinne ist mit der seit 1. Oktober 1879 erfolgten Einführung der Reichsjustizgesetze und durch deren Einwirkung auf die Landesgesetzgebung hinfällig geworden. Die eben erwähnten, gegen die untern Beamten üblichen und angemessenen Massregeln sind jedoch in unserem Falle nicht anwendbar. Die Verhängung dieser kleinen Uebel ist mit der Würde und der Stellung der höchsten Staatsdiener durchaus unvereinbar.[3])

Der Strafrahmen des bayrischen Rechtes bewegt sich innerhalb der richtigen Grenzen und die Strafen entsprechen vollständig dem Zwecke des Staatsprozesses.

In den beiden ersten Fällen der Dienstentlassung mit bezw. ohne Ruhegehalt kann der verurteilte Minister in einem anderen Zweige des Staatsdienstes wieder Verwendung finden, im Falle der Dienstentsetzung ist er dagegen von allen Staatsämtern ausgeschlossen.

Das Urteil wird sofort rechtskräftig. Es findet gegen dasselbe kein Rechtsmittel statt (art. 22). Danach ist auch der verurteilte Minister sofort, ohne dass es noch eines besonderen Entlassungsaktes des Monarchen bedürfte, von seiner Stellung als Minister und seinem Amte enthoben.

Konkurrierende gemeine oder Amtsdelikte oder Entschädigungsansprüche sind gemäss art. XIII (art. 19) vor den ordentlichen Gerichten nach den für diese geltenden Bestimmungen über das Verfahren zu verfolgen.

Bezüglich der erkannten Strafen ist das Begnadigungsrecht des Königs ausgeschlossen (art. XII). Die Rehabilitierung des

[1]) cfr. § 266 ff. Str.-Pr.-O.
[2]) cfr. Dollmann a. a. O. S. 9.
[3]) cfr. V. d. K. d. R.-R. Bd. 3 S. 475.

Verurteilten nach vollzogener Strafe kann nur mit Zustimmung des Landtags erfolgen.

Im Falle der Verurteilung fallen die Kosten des Verfahrens dem Verurteilten zur Last (§ 497 Str.-Pr.-O.). Im Falle einer Freisprechung sind die Kosten des Verfahrens der Staatskasse zu überbürden (§ 499 Str.-Pr. O.). Der Volksvertretung können die Kosten nicht auferlegt werden, weil diese kein Vermögen besitzt wie die alten Landstände.

Am Schlusse unserer Betrachtung angelangt, kann nicht verkannt werden, dass das Gesetz, die Verantwortlichkeit der Minister betr., sowie das Gesetz, den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister betr., eine Reihe von Mängeln enthalten. Sehen wir von einzelnen im Laufe der Abhandlung hervorgehobenen verfehlten Bestimmungen ab, so ist besonders art. 3 des letzteren Gesetzes dringend einer Abänderung bedürftig, wenn nicht das ganze Gesetz als unbrauchbar bezeichnet werden soll. Der u. E. als richtig aufzustellende Grundsatz ist folgendermassen zu formulieren:

Nach Prüfung der Anklagepunkte und Vernehmung des beteiligten Ministers mit seiner schriftlichen Verantwortung haben die Ausschüsse den Kammern über die Ergebnisse Bericht zu erstatten.

Einigen sich beide Kammern, so ist der auf Anklage gerichtete und die Anklagepunkte festsetzende Beschluss des Landtags durch die vom Landtag zu seiner Vertretung gewählten Bevollmächtigten dem Präsidenten des obersten Landesgerichtes zu überreichen.

Der Präsident lässt den betr. Beschluss dem Angeklagten zufertigen und veranlasst sogleich die Bildung des Staatsgerichtshofes.